

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Päätös

3038/2025

30.12.2025

Ennakkopäätös

Dnro 3527/03.04.04.00.03/2023

Dnro 3548/03.04.04.00.03/2023

Dnro 3552/03.04.04.00.03/2023

Tähän päätökseen sisältyy salassa pidettäviksi liikesalaisuuksiksi ilmoitettuja tietoja, jotka on tässä julkisessa kappaleessa korvattu merkinnällä [LIIKESALAISUUS].

Asia

Kilpailuasiaa koskevat valitukset

Muutoksenhakijat

Savonlinja Oy (diaarinumero 3527/2023)

LS-Liikennelinjat Oy (diaarinumero 3548/2023)

Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy (nykyisin Kunnon Kuskit Oy),

Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy (nykyisin No Wheels Oy)

(diaarinumero 3552/2023)

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Markkinaoikeus 22.11.2023 nro 530/2023

SISÄLLYSLUETTELO

I	KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU	6
II	ASIAN TAUSTA.....	6
1.	Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle	6
2.	Käsittely markkinaoikeudessa.....	8
3.	Markkinaoikeuden päätös	8
III	VAATIMUKSET KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA.....	10
1.	Savonlinja Oy:n valitus.....	10
2.	LS-Liikennelinjat Oy:n valitus.....	11
3.	Jalon Liikenne Oy:n, Linjaliikenne Muurinen Oy:n, Linjaliikenne Nyholm Oy:n ja Turun Citybus Oy:n valitus	11
4.	Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastaus valituksiin.....	11
IV	KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT	12
1.	Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevat valitusperusteet	12
1.1	Kysymyksenasettelu	12
1.2	Osapuolten kannat.....	12
1.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	12
1.3	Sovellettavat oikeusohjeet.....	12
1.4	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	12
2.	Asiassa ratkaistavat kysymykset	14
3.	Sovellettavat keskeiset säännökset.....	15
4.	TLO:n asema yhteisyrityksenä.....	16
4.1	Kysymyksenasettelu	16
4.2	Osapuolten kannat.....	16
4.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	16
4.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	17
5.	Potentiaalisen kilpailun arviointi	22
5.1	Kysymyksenasettelu	22
5.2	Osapuolten kannat.....	22
5.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	22
	Taloudellisesti elinkelpoisen strategian merkitys	22
	Osakkaiden valmiudet ja riskinkantokyky	23
5.2.2	Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy	24
	Liikennöinnin toteuttamiseen tarvittavat resurssit	24

	Taloudellisesti elinkelpoisen strategian merkitys	25
	Osakkaiden valmiudet ja riskinkantokyky	25
	Tarjouskilpailu 3/2013	26
	Tarjouskilpailu 1/2014	26
	Tarjouskilpailu 2/2016	27
	Hankintamenettelyjä koskevat virheellisyydet ja ehtojen epäselvyydet	27
5.2.3	Savonlinja Oy	28
	Tarjouskilpailu 3/2013	28
5.2.4	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	28
	Taloudellisesti elinkelpoisen strategian merkitys	28
	Riskinotto- ja riskinkantokyvyn sekä resurssien hankinnan arviointi	29
	Tarjouskilpailu 3/2013	30
	Tarjouskilpailu 1/2014	30
5.3	Oikeudellinen arviointi	30
5.3.1	Arvioinnin lähtökohdat	30
5.3.2	Asiassa esitetty näyttö	34
5.3.3	Tarjoajille asetetut vähimmäisvaatimukset	34
5.3.4	Itsenäisen tarjouksen tekemisen edellytysten arviointiajankohta	35
5.3.5	Edellytykset itsenäisen tarjouksen tekemiseen tarjouskilpailussa 3/2013	36
5.3.6	Edellytykset itsenäisen tarjouksen tekemiseen tarjouskilpailussa 1/2014	40
5.3.7	Edellytykset itsenäisen tarjouksen tekemiseen tarjouskilpailussa 2/2016	42
5.3.7.1	Markkinaoikeuden johtopäätökset	42
5.3.7.2	Arvioitavat kysymykset	43
5.3.7.3	Kaluston saatavuus	43
5.3.7.4	Investointien rahoitus	44
5.3.7.5	Liikennöintisopimukseen liittyvät riskit	46
5.3.7.6	Kalustohankintoja koskeva johtopäätös	50
5.3.7.7	Kuljettajakapasiteetti	50
5.3.7.8	Varikkokapasiteetti	50
5.3.7.9	Tarjouskilpailua 2/2016 koskeva johtopäätös	51
5.3.8	Potentiaalista kilpailua koskevat johtopäätökset	52
6.	Sopimus tai yhdenmukaistettu menettelytapa	52
6.1	Kysymyksenasettelu	52
6.2	Osapuolten kannat	53
6.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	53

6.2.2	Savonlinja Oy.....	53
6.2.3	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	54
6.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	54
6.3.1	Arvioinnin lähtökohdat	54
6.3.2	Asiassa esitetty näyttö	56
6.3.3	TLO:n ja sen osakkaiden välinen yhteisymmärrys	58
6.3.4	LSL:n osakkaiden välinen yhteisymmärrys	60
6.3.5	Kilpailusta pidättäytyminen	61
6.3.6	Sopimusta tai yhdenmukaistettua menettelytapaa koskeva johtopäätös	62
7.	Rikkomuksen luonne.....	62
7.1	Kysymyksenasettelu	62
7.2	Osapuolten kannat.....	62
7.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	62
7.2.2	Savonlinja Oy.....	64
7.2.3	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	64
7.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	65
7.3.1	Arvioinnin lähtökohdat	65
7.3.2	Rikkomuksen luonteen arviointi	66
8.	Tehokkuuspuolustus.....	71
8.1	Kysymyksenasettelu	71
8.2	Osapuolten kannat.....	71
8.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	71
8.2.2	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	73
8.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	73
8.3.1	Arvioinnin lähtökohdat	73
8.3.2	Tehokkuuspuolustuksen arviointi	75
9.	Johtopäätös kilpailulain vastaisesta menettelystä	78
10.	Rikkomuksen yhtenäisyys ja kesto	78
10.1	Kysymyksenasettelu	78
10.2	Osapuolten kannat.....	78
10.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	78
10.2.2	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	79
10.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	79
11.	Osallisuus ja vastuu rikkomuksesta	80
11.1	Kysymyksenasettelu	80

11.2	Osapuolten kannat.....	80
11.2.1	Savonlinja Oy.....	80
11.2.2	LS-Liikennelinjat Oy	81
11.2.3	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	82
11.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	82
11.3.1	Arvioinnin lähtökohdat	82
11.3.2	Savonlinjan osallisuus ja vastuu	83
11.3.3	LSL:n osallisuus ja vastuu	85
11.3.4	Johtopäätös yhtiöiden osallisuudesta ja vastuusta	86
12.	Seuraamusmaksu ja sen määrä.....	86
12.1	Kysymyksenasettelu	86
12.2	Osapuolten kannat.....	87
12.2.1	LS-Liikennelinjat Oy	87
12.2.2	Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy	88
12.2.3	Savonlinja Oy.....	89
12.2.4	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	89
12.3	Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös	90
12.3.1	Sovellettavat oikeusohjeet.....	90
12.3.2	Liikevaihtotietojen ja maksukyvyn huomioon ottaminen seuraamusmaksun määräämisessä.....	93
12.3.3	Seuraamusmaksun perusteiden arviointi.....	95
12.3.4	Rikkomuksen osapuolia koskeva arviointi	98
12.3.4.1	LS-Liikennelinjat Oy	98
12.3.4.2	Jalon Liikenne Oy	98
12.3.4.3	Linjaliikenne Muurinen Oy.....	100
12.3.4.4	Linjaliikenne Nyholm Oy	101
12.3.4.5	Turun Citybus Oy	102
12.3.4.6	Savonlinja Oy.....	103
12.4	Lopputulos	103
13.	Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen	103
13.1	Sovellettavat säännökset	103
13.2	Oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa	104
13.3	Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.....	104
	ÄÄNESTYSLAUSUNNOT	106

I KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Korkein hallinto-oikeus hylkää Savonlinja Oy:n ja LS-Liikennelinjat Oy:n valitukset sekä Jalon Liikenne Oy:n, Linjaliikenne Muurinen Oy:n, Linjaliikenne Nyholm Oy:n ja Turun Citybus Oy:n yhteisen valituksen sekä pääasiaa että oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevalta osalta. Markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Muutoksenhakijoiden vaatimukset oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

II ASIAN TAUSTA

1. Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle

(1) *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* (jäljempänä myös *virasto* tai *KKV*) on markkinaoikeudelle 27.9.2021 tekemässään seuraamusmaksuesityksessä (jäljempänä myös *KKV:n esitys*) esittänyt, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys, että markkinaoikeus määrää kilpailulain 5 §:ssä kielletystä kilpailunrajoituksesta seuraamusmaksut seuraavasti:

- Jalon Liikenne Oy:lle (jäljempänä myös *Jalon Liikenne*) 390 957 euroa
- Linjaliikenne Muurinen Oy:lle (jäljempänä myös *Linjaliikenne Muurinen*) 451 387 euroa
- Linjaliikenne Nyholm Oy:lle (jäljempänä myös *Linjaliikenne Nyholm*) 435 858 euroa
- LS-Liikennelinjat Oy:lle (jäljempänä myös *LSL*) 31 759 euroa
- Savonlinja Oy:lle (jäljempänä myös *Savonlinja*) 153 588 euroa
- Turun Citybus Oy:lle (jäljempänä myös *Citybus*) 364 814 euroa.

(2) Turun, Kaarinan, Raision, Naantalin ja Liedon kaupungit sekä Ruskon kunta ovat perustaneet vuonna 2012 alueilleen yhteisen Turun seudun joukkoliikennejärjestelmän (jäljempänä myös *Föli*). Fölin liikennöinti muodostuu sekä paikallis- että seutulienteestä edellä mainituilla alueilla. Kaikki Föliin kuuluvat kaupungit ja Ruskon kunta ovat edustettuina Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnassa, joka päättää Föliin kuuluvien liikennöintikohteiden järjestämisestä Turun kaupunkiseudun joukkoliikennetoimiston ja Turun kaupungin hankintakeskuksen esityksestä (yhdessä jäljempänä tilaaja).

(3) Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitys on koskenut kolmea vuosina 2013, 2014 ja 2016 järjestettyä Turun seudun joukkoliikennejärjestelmään kuuluvaa tarjouskilpailua. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on perustellut seuraamusmaksuesitystään muun ohella seuraavasti:

(4) Kilpailevat elinkeinonharjoittajat ovat rikkoneet kilpailulain 5 §:ää osallistumalla tarjouskilpailuihin omistamiensa yhteisyritysten nimissä annetuilla kilpailunvastaisilla yhteistarjouksilla (KKV:n esityksen 6 kohta).

(5) Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiön (jäljempänä myös *TLO*) osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Lehtisen Linja Oy, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja ja Citybus ovat antaneet TLO:n nimissä yhteistarjoukset tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014. Vastaavasti LSL:n osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat antaneet LSL:n nimissä yhteistarjouksen tarjouskilpailussa 2/2016. Kaikki tai vähintään osa yhteistarjousten osapuolista on ollut toistensa tosiasiallisia tai potentiaalisia kilpailijoita. Koska yhteisyritykset olivat epäitsenäisiä, niiden nimissä annettuja yhteistarjouksia on pidettävä kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettuina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, yhdenmukaistettuina menettelytapoina ja/tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksinä (KKV:n esityksen 7 kohta).

(6) Viraston näyttö on osoittanut, että asianosaiset saavuttivat yhteisymmärryksen kilpailunvastaisesta käytännön yhteistyöstä, mikä konkretisoitui yhteisyritysten kautta annettuihin yhteistarjouksiin asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa. Yhteistyö on toteutettu osallistumalla tarjouskilpailuihin yhdessä ja pidättäytymällä yhteisyrityksen kanssa kilpailevien itsenäisten tarjousten antamisesta. Yhteistarjousten antaminen on edellyttänyt väistämättä hintojen vahvistamista ja yhden yhteisen tarjoushinnan asettamista (KKV:n esityksen 8 kohta).

(7) Asianosaiset ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen myös tarjouskilpailujen kattamien markkinoiden jaosta osakasyhtiöiden kesken. TLO:n ja LSL:n osakassopimuksissa sovittujen periaatteiden mukaisesti osakasyhtiöt ovat luottaneet siihen, että jokaiselle osakasyhtiölle allokoitaisiin prosentuaalisesti sen omistaman osakeluvun verran yhteisyrityksen nimissä voitettua liikennöintiä ja että liikennöinnistä saatavat tulot jaettaisiin kaikille yhteisyrityksen osakkaille [LIIKESALAISUUS]. Osakassopimuksissa sovittu liikennöinnin ja tulojen jako on varmistettu yhteisyrityksissä sovelletuilla ajojen [LIIKESALAISUUS]järjestelmillä (KKV:n esityksen 9 kohta).

(8) Menettelyssä on ollut kyse yhtenä kokonaisuutena pidettävästä uusitusta rikkomuksesta, jonka tavoitteena on ollut yhteensovittaa osakasyhtiöiden kilpailukäyttäytyminen asiassa tarkastelluissa tarjouskilpailuissa ja korvata kilpailun riskit asianosaisten välisellä käytännön yhteistyöllä. Menettelyllä on rajoitettu osakasyhtiöiden mahdollisuutta määrittää itsenäisesti ne toimintatavat, joita ne aikoivat noudattaa markkinoilla, ja sillä on estetty normaalin kilpailuprosessin kulku vahvistamalla hinnat ja jakamalla tarjouskilpailujen kattamat markkinat osakasyhtiöiden kesken. Menettelyllä

osakasyhtiöt ovat poistaneet väliltään kaiken kilpailupaineen ja siten myös tavanomaiseen kilpailuprosessiin kuuluvan riskin tarjouskilpailun häviämisestä. Menettelyllä on manipuloitu julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi järjestettyjä tarjouskilpailuja vähentäen tarjouskilpailuissa annettujen tarjousten määrää ja hintakilpailua ja siten tilaajan käytettävissä olleita valinnanmahdollisuuksia. Menettely on ollut suoraan lainsäätäjän asettamien joukkoliikennemarkkinoiden kilpailun avaamista koskevien tavoitteiden vastainen (KKV:n esityksen 10 kohta).

(9) Koska yhteistarjoukset sisältävät hintojen vahvistamisen ja markkinoiden jakamisen yhteistarjouksen osapuolten kesken, on tosiasiallisten tai potentiaalisten kilpailijoiden välisissä yhteistarjouksissa kyse sellaisista vakaviin lukeutuvista kilpailunrajoituksista, joilla katsotaan jo luonteensa puolesta olevan kilpailua rajoittava tarkoitus. Virastolle ei ole esitetty riittävää näyttöä siitä, että menettelystä olisi aiheutunut merkittäviä tehokkuushyötyjä, jotka olisivat välittyneet kuluttajille (KKV:n esityksen 12 kohta).

2. Käsittely markkinaoikeudessa

(10) Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy, LS-Liikennelinjat Oy ja Turun Citybus Oy ovat seuraamusmaksuesitystä koskevissa vastauksissaan vaatineet, että markkinaoikeus ensisijaisesti hylkää seuraamusmaksuesityksen, toissijaisesti jättää seuraamusmaksun määräämättä tai viimesijaisesti alentaa seuraamusmaksun määrää. Savonlinja Oy on vastauksessaan vaatinut, että seuraamusmaksuesitys ensisijaisesti hylätään ja toissijaisesti seuraamusmaksun määrä alennetaan enintään 73 322 euroon. Lisäksi yhtiöt ovat vastauksissaan vaatineet, että markkinaoikeus velvoittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston korvaamaan niiden oikeudenkäyntikulut viivästyskorkoineen.

(11) Markkinaoikeus on toimittanut suullisen valmistelun ja suullisen käsittelyn.

(12) Korkeimman hallinto-oikeuden käytettävissä ovat olleet nauhoitteet markkinaoikeudessa kuultujen henkilöiden kuulemisista sekä lisäksi transkriptit kyseistä kuulemisista.

3. Markkinaoikeuden päätös

(13) Markkinaoikeus on muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään määrännyt muutoksenhakijat maksamaan valtiolle seuraamusmaksua seuraavasti:

- Jalon Liikenne Oy 330 000 euroa,
- Linjaliikenne Muurinen Oy 380 000 euroa,
- Linjaliikenne Nyholm Oy 370 000 euroa,

- LS-Liikennelinjat Oy 25 000 euroa,
- Savonlinja Oy 120 000 euroa,
- Turun Citybus Oy 310 000 euroa.

(14) Markkinaoikeus on hylännyt viraston seuraamusmaksuesityksen muilta osin sekä hylännyt yhtiöiden vaatimukset oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

(15) Markkinaoikeuden päätöksen perusteluiden mukaan TLO ja LSL eivät ole olleet tarkasteltavana olevien tarjouskilpailujen aikaan täystoiminnallisia yhteisyrityksiä, eli niistä kumpikaan ei ole huolehtinut pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä niiden osallistuessa kysymyksessä oleviin tarjouskilpailuihin. TLO:n ja LSL:n toimintaa mainituissa tarjouskilpailuissa on arvioitava yhteisyrityksen muodossa harjoitettuna yritysten välisenä yhteistyönä, joka voi tulla arvioitavaksi kilpailulain 5 §:n nojalla (markkinaoikeuden päätöksen 97 kohta).

(16) Markkinaoikeus on katsonut, että asianosaisilla osakasyhtiöillä on ollut kalusto-, kuljettaja- ja varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla viraston seuraamusmaksuesityksessään esittämiltä osin sopimuksista itsenäisesti (markkinaoikeuden päätöksen 247 kohta). Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 sekä Linjaliikenne Nyholm Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 2/2016 ja Savonlinja Fölin tarjouskilpailussa 3/2013 (markkinaoikeuden päätöksen 250 ja 252–255 kohta).

(17) Markkinaoikeus on katsonut, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus Fölin tarjouskilpailussa 2/2016. Vaikka asianosaiset osakasyhtiöt olisivat voineet kilpailla sopimuksista keskenään, ne ovat pidättäytyneet kilpailemasta osallistumalla tarjouskilpailuihin omistamiensa yhteisyritysten TLO:n ja LSL:n kautta ja siten tietoisesti korvanneet kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä sekä yhdessä sovitun jakomallin mukaisesti jakaneet markkinat ja niistä saatavat tulot. Menettelyn on katsottava täyttäneen sopimuksen tai ainakin yhdenmukaistetun menettelytavan tunnusmerkistön (markkinaoikeuden päätöksen 317 kohta).

(18) Markkinaoikeuden mukaan asianosaisten yhtiöiden menettelyssä on ollut Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 annettujen tarjousten osalta kysymys kilpailun rajoittamiseen tähdänneestä menettelystä, joka on ilmentänyt jo luonteensa puolesta riittävää vahingollisuutta kilpailulle. Näin ollen kyse on ollut tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta, jonka osalta ei ole tarpeen selvittää menettelyn mahdollisia kilpailua rajoittavia vaikutuksia (markkinaoikeuden päätöksen 346 kohta).

(19) Markkinaoikeus on katsonut, että kyseessä olevassa asiayhteydessä hintojen vahvistamisen voidaan katsoa olleen välttämätöntä yhteisen tarjouksen antamiseksi ja sen johdosta yhteistyöjärjestelyyn perustuvien tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Sen sijaan tehokkuuspuolustukseen vedonneet yhtiöt eivät ole lainkaan perustelleet, miksi markkinoiden jakaminen, jonka on katsottu olleen yhdenmukaistetun menettelytavan nimenomainen tarkoitus, on ollut välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Asiassa ei ole osoitettu asianomaisten elinkeinonharjoittajien arvioineen lainkaan, mitkä rajoitukset ovat olleet kunkin tarjouskilpailun osalta välttämättömiä, tai pyrkineen valitsemaan muista mahdollisista vaihtoehdoista kilpailua vähiten rajoittaneen vaihtoehdon. Kilpailulain 6 §:n soveltamisedellytykset eivät ole täyttyneet (markkinaoikeuden päätöksen 359 ja 360 kohta).

(20) Markkinaoikeus on lisäksi katsonut, että Fölin tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevat rikkomukset ovat muodostaneet oman yhtenäisen uusitun rikkomuksen, joka on kestänyt 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014. Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 on ollut kyse erillisestä rikkomuksesta, jonka kesto on ollut 1.9.2016–27.10.2016 (markkinaoikeuden päätöksen 378 kohta).

(21) Markkinaoikeuden mukaan Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Citybus ja Savonlinja ovat vastuussa Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 osalta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä rikkomuksesta koko sen keston 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014 ajalta (markkinaoikeuden päätöksen 396 kohta). TLO:n osalta kysymys on ollut vähintään rikkomuksen edesauttajan ja myötävaikuttajan vastuusta. Koska TLO on 31.12.2020 sulautunut LSL:ään, minkä seurauksena TLO on purkautunut ja lakannut olemasta erillinen oikeushenkilö ja LSL on 1.1.2021 jatkanut TLO:n liiketoimintaa, on vastuu TLO:n rikkomuksesta siirtynyt LSL:lle. LSL on vastuussa Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 osalta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä rikkomuksesta koko sen keston 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014 ajalta (markkinaoikeuden päätöksen 401 kohta).

(22) Markkinaoikeus on lisäksi katsonut, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat vastuussa Fölin tarjouskilpailun 2/2016 osalta rikkomuksesta koko sen keston ajalta 1.9.2016–27.10.2016 (markkinaoikeuden päätöksen 404 kohta).

Asian ovat ratkaisseet markkinaoikeuden jäsenet Jussi Karttunen, Pertti Virtanen ja Jenni Poropudas sekä asiantuntijajäsen Antti Aine.

III VAATIMUKSET KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

1. Savonlinja Oy:n valitus

(23) Savonlinja Oy on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen ja hylkää Kilpailu- ja kuluttajaviraston

seuraamusmaksuesityksen Savonlinjan osalta kokonaisuudessaan tai toissijaisesti alentaa seuraamusmaksun määrän enintään 73 322 euroon.

(24) Savonlinja on lisäksi vaatinut, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston korvaamaan Savonlinjan oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

2. LS-Liikennelinjat Oy:n valitus

(25) LS-Liikennelinjat Oy on valituksessaan ensisijaisesti vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen siltä osin kuin Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiön on todettu syyllistyneen kilpailunrajoitukseen ja siitä on määrätty seuraamusmaksu LSL:lle ja siltä osin kuin LSL:n oikeudenkäyntikuluvaatimus on hylätty. LSL on toissijaisesti vaatinut, että korkein hallinto-oikeus jättää seuraamusmaksun määräämättä tai vähintään alentaa määrättyä seuraamusmaksua.

(26) LSL on lisäksi vaatinut, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston korvaamaan LSL:n oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkoineen.

3. Jalon Liikenne Oy:n, Linjaliikenne Muurinen Oy:n, Linjaliikenne Nyholm Oy:n ja Turun Citybus Oy:n valitus

(27) Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy ovat yhteisessä valituksessaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen ja hylkää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen tai poistaa kokonaan markkinaoikeuden määräämät seuraamusmaksut tai alentaa niitä.

(28) Yhtiöt ovat lisäksi vaatineet, että korkein hallinto-oikeus määrää yhtiöiden oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa korvattaviksi valtion varoista laillisine viivästyskorkoineen.

4. Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastaus valituksiin

(29) Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut, että valitukset ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset hylätään.

IV KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUN PERUSTELUT

1. Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevat valitusperusteet

1.1 Kysymyksenasettelu

(30) Asiassa on ensin ratkaistava, onko markkinaoikeus voinut katsoa, ettei yhtiöiden puolustautumisoikeuksia ole loukattu.

1.2 Osapuolten kannat

1.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

(31) LSL:n mukaan markkinaoikeus on virheellisesti katsonut, ettei KKV:n menettely ole loukannut yhtiöiden puolustautumisoikeuksia. KKV:n virheet ovat johtaneet LSL:n ja sen osakkaiden puolustautumisen vaarantumiseen, tehottomaan prosessiin sekä lisääntyneisiin oikeudenkäyntikuluihin.

1.3 Sovellettavat oikeusohjeet

(32) Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

(33) Kilpailulain 38 §:n 2 momentin mukaan tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) tai Euroopan unionin säädöksissä toisin säädetä.

(34) Kilpailulain 38 §:n 4 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee seuraamusmaksuesityksen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti tutkinnassa esiin tulleisiin seikkoihin liittyen sitä vastaan esittämänsä väitteet ja niiden perustelut. Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa elinkeinonharjoittaja voi esittää Kilpailu- ja kuluttajavirastolle näkökantansa suullisesti tai kirjallisesti.

1.4 Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(35) LSL on markkinaoikeudessa esittänyt, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tehnyt asian käsittelyn eri vaiheissa useita menettelyvirheitä, jotka ovat johtaneet prosessin pitkittymiseen virastossa ja yhtiöiden

puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesityksessään ja markkinaoikeudessa lausuman mukaan LSL:n esittämät väitteet ovat perusteettomia.

(36) Markkinaoikeus on päätöksessään johtopäätöksensä lausunut, ettei viraston menettelyn voida katsoa loukanneen asianosaisten yhtiöiden puolustautumisoikeuksia LSL:n esittämän mukaisesti (markkinaoikeuden päätöksen 25 kohta). Markkinaoikeus on perustellut johtopäätöstään muun ohella seuraavasti:

(37) Markkinaoikeus on katsonut TLO:n toimitusjohtajan kuulemista koskevan väitteen osalta, että virasto on apulaisoikeuskanslerin 26.6.2020 tekemästä päätöksestä (diaarinumero OKV/3/10/2020) ilmenevällä tavalla sinänsä menettänyt virheellisesti kieltäessään LSL:n asiamiehiltä TLO:n toimitusjohtajan kuulemisen tallentamisen. Kyseisen päätöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi ilman lakiin perustuvaa oikeutta kieltää kuultavaa tai hänen asiamiestään tallentamasta asianosaisten kuulemista tai viranomaisessa tapahtuvaa neuvottelua. Markkinaoikeuden mukaan menettelyssä ei kuitenkaan voida katsoa loukatun LSL:n puolustautumisoikeuksia kilpailulain 38 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla ottaen huomioon, että tallenne on ollut LSL:n käytettävissä ennen esitysluonnoksesta kuulemista ja että LSL:llä on ollut mahdollista tuoda markkinaoikeuskäsittelyn aikana esille kaikki asian arvioinnin kannalta merkityksellisinä pitämänsä seikat (markkinaoikeuden päätöksen 13 kohta).

(38) Markkinaoikeus on lausunut tutkimusrauhan venyttämistä koskevan väitteen osalta, että virastolla on kilpailulain 38 §:n 2 momentin perusteella oikeus rajoittaa tutkinnan kohteena olevan elinkeinonharjoittajan oikeutta saada tietoa tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta. Kun lisäksi otetaan huomioon julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista todettu, viraston on ollut tutkimusrauhan perusteella mahdollista rajoittaa asianosaisten oikeutta saada tietoja kyseessä olevasta tutkinnasta, kunnes se on katsonut, ettei tietojen antaminen voi enää aiheuttaa haittaa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi. Markkinaoikeuden mukaan viraston ei siten ole katsottava menettelleen virheellisesti, kun se on rajoittanut asianosaisten yhtiöiden oikeutta muita asianosaisia koskeviin tietoihin (markkinaoikeuden päätöksen 16 kohta).

(39) Markkinaoikeus on todennut kuulemisen laiminlyöntiä ja seuraamusmaksuesityksen liitteitä koskevien väitteiden osalta, että virasto on kuullut asianosaisia yhtiöitä pyytämällä kultakin yhtiöltä vastineen 15.2.2021 päivättyyn esitysluonnokseen, johon on sisältynyt muun ohella viraston kanta LSL:n tehokkuuspuolustukseen siihen mennessä toimitettujen asiakirjojen perusteella. LSL on antanut luonnoksen johdosta vastineensa, jossa se on muun ohella täydentänyt tehokkuuspuolustustaan asiantuntijalausunnoilla. Asiassa esitetystä selvityksestä on käynyt ilmi, että virasto on jatkanut asian selvittämistä esitysluonnoksen tekemisen jälkeen. Asiassa ei ole ilmennyt, että viraston johtopäätökset olisivat olennaisesti muuttuneet seuraamusmaksuesityksessä esitysluonnoksen jälkeen saadun uuden selvityksen johdosta (markkinaoikeuden päätöksen 19 kohta).

(40) Markkinaoikeus on lisäksi todennut, että LSL on voinut markkinaoikeudessa lausua viraston esittämästä selvityksestä sekä viraston asiakirja-aineistoon sisältyvistä tiedoista, jotka se on saanut tietoonsa viraston seuraamusmaksuesityksen myötä. LSL:llä on mahdollista tuoda markkinaoikeuskäsittelyn aikana esille kaikki asian arvioinnin kannalta merkityksellisinä pitämänsä seikat. LSL:llä on siten katsottava olleen mahdollisuus tehokkaaseen puolustautumiseen (markkinaoikeuden päätöksen 21 kohta).

(41) Koskien väitettä KKV:n puuttumisesta yhtiöiden oikeuteen käyttää valitsemaansa asiamiestä markkinaoikeus on todennut, että esitetyn selvityksen mukaan virasto on saattanut eräiden asianosaisten tietoon eturistiriidan mahdollisuuden tilanteessa, jossa sama asiamies on valittu avustamaan useampaa asianosaista. Ottaen huomioon menettelyn kokonaisuudessaan kyseisellä viraston menettelyllä ei ole markkinaoikeuden mukaan ollut vaikutusta kyseisten elinkeinonharjoittajien puolustautumisoikeuksien toteutumiseen (markkinaoikeuden päätöksen 24 kohta).

(42) Asiassa ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa tullut esiin seikkoja, joiden perusteella olisi todettavissa, että markkinaoikeuden edellä kuvattu arviointi olisi virheellinen. Markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei näin ollen ole tältä osin perusteita.

2. Asiassa ratkaistavat kysymykset

(43) Puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen liittyvien valitusperusteiden tultua edellä ratkaistuksi kysymys on siitä, onko markkinaoikeus voinut asiassa esitetyn selvityksen perusteella määrätä Savonlinja Oy:n, LS-Liikennelinjat Oy:n, Jalon Liikenne Oy:n, Linjaliikenne Muurinen Oy:n, Linjaliikenne Nyholm Oy:n ja Turun Citybus Oy:n maksamaan markkinaoikeuden päätöksen mukaiset seuraamusmaksut.

(44) Sen johdosta, mitä valituksissa on esitetty, on ensin ratkaistava, onko TLO:n nimissä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 ja LSL:n nimissä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 annetuissa tarjouksissa ollut kysymys kilpailulain 5 §:n vastaisesta tarjousyhteistyöstä. Tältä osin on arvioitava TLO:n asemaa mahdollisena täystoiminnallisena yhteisyrityksenä sekä sitä, ovatko TLO:n osakasyhtiöt Savonlinja Oy, Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy sekä LSL:n osakasyhtiöt Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy olleet vähintäänkin toistensa potentiaalisia kilpailijoita mainituissa tarjouskilpailuissa, ja vielä sitä, ovatko yhtiöt saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä.

(45) Jos katsotaan, että yhtiöt ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita ja että ne ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä, on arvioitava menettelyn luonnetta eli sitä, onko menettelyä pidettävä sellaisena

tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena, jonka osalta ei ole ollut tarpeen erikseen selvittää menettelyn kilpailua rajoittavia vaikutuksia.

(46) Tarvittaessa on seuraavaksi arvioitava, täyttyykö menettelyssä kilpailulain 6 §:ssä tarkoitettu niin kutsuttua tehokkuuspuolustusta koskeva poikkeus kilpailulain 5 §:ssä säädetystä kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevasta kiellosta.

(47) Mikäli yhtiöiden menettelyä on edellä olevien kysymysten ratkaisemisen jälkeen pidettävä kiellettyä kilpailunrajoituksena, on vielä arvioitava menettelyn yhtenäisyyttä ja kestoja sekä yhtiöiden osallisuutta ja vastuuta. Tämän jälkeen on lopuksi ratkaistava, onko seuraamusmaksut tullut kilpailulain 12 §:n nojalla määrätä ja, mikäli ne on tullut määrätä, onko niiden määriä alennettava.

3. Sovellettavat keskeiset säännökset

(48) Kilpailulain 5 §:n 1 momentin mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

(49) Pykälän 2 momentin mukaan kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja (1 kohta) tai joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä (3 kohta).

(50) Kilpailulain 6 §:n mukaan edellä 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:

- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
- 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödyistä;
- 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
- 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

(51) Kilpailulain 12 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo 5 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien

yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

(52) Kilpailulain 3 §:n mukaan, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan säännöksiä.

(53) Markkinaoikeus on todennut, että KKV:n seuraamusmaksuesityksen mukaan tarkasteltavana olevassa menettelyssä on ollut kysymys elinkeinonharjoittajien välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä, joka on ulottunut vain yhden jäsenvaltion osaan. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan edellä mainittuihin tarjouskilpailuihin on sinänsä odotettu tarjouksia myös muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin sijoittautuneilta yhtiöiltä. Tällaiset yhtiöt eivät kuitenkaan olleet osallistuneet tarjouskilpailuihin. Esitetyn selvityksen valossa ei ole todettavissa, että väitetty kilpailurikkomus sinänsä olisi estänyt muista jäsenvaltioista olevia kilpailijoita osallistumasta tarjouskilpailuihin tai muuten pääsemästä kyseessä oleville markkinoille ja siten haitanneen jäsenvaltioiden välisten yhtenäismarkkinoiden toteuttamista (markkinaoikeuden päätöksen 33 kohta).

(54) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että kun otetaan huomioon tarkasteltavana olevan menettelyn asiayhteys sekä väitetyn kilpailurikkomuksen luonne ja sen alueellinen rajoittuneisuus, asiassa ei tule kilpailulain 5 §:n lisäksi sovellettavaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 artikla. Kuten markkinaoikeus on päätöksessään todennut, kilpailulain säännöksiä tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon SEUT 101 artikla ja sitä koskeva unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö (markkinaoikeuden päätöksen 34 kohta).

4. TLO:n asema yhteisyrityksenä

4.1 Kysymyksenasettelu

(55) On ratkaistava, onko TLO ollut Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 aikaan sellainen yhteisyritys, joka on huolehtinut pysyvästi kaikista itsenäiselle taloudelliselle yritykselle kuuluvista tehtävistä (niin sanottu täystoiminnallinen yhteisyritys). Jos TLO:n katsotaan olleen tällainen yhteisyritys, sen puitteissa harjoitettu osakasyhtiöiden välinen yhteistyö ei lähtökohtaisesti kuulu kilpailulain 5 §:n soveltamisalaan.

4.2 Osapuolten kannat

4.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

(56) *LSL:n* mukaan TLO oli täystoiminnallinen yhteisyritys, eikä sen toimintaa tule arvioida kilpailijoiden välisenä yhteistyönä. Markkinaoikeus on erehtynyt TLO:n täystoiminnallisuuden kokonaisarvioinnissa.

(57) Markkinaoikeus on ensinnäkin erehtynyt arvioidessaan TLO:n olleen vuosina 2013 ja 2014 riippuvainen kuljettaja- ja varikkoresurssien ostoista omistajiltaan. Täystoiminnallisen yhteisyrityksen on mahdollista hankkia henkilöstöresursseja emoyhtiöiltään pysyvänä henkilöstövuokrauksena, kunhan se tehdään markkinaehtoisesti. Tällainen pysyvä järjestely ei tee yhteisyrityksestä omistajistaan riippuvaista. Lisäksi henkilöstövuokraus määräaikaista liikennöintiä varten on luonteensa puolesta tilapäistä.

(58) Toiseksi markkinaoikeus on erehtynyt omistajien ja TLO:n välisen kaupallisen suhteen markkinaehtoisuuden arvioinnissa. Omistajille maksettava korvaus oli markkinaehtoinen, sillä se määräytyi suoraan kilpailutusprosessissa annetun tarjoushinnan perusteella. TLO ulotti tilaajan kanssa tehdyn hankintasopimuksen määräykset koskemaan omistajiaan, mikä on tavanomainen tapa myös käytettäessä ulkopuolisia palveluntarjoajia kuten alihankkijoita. Tilaajan kanssa tehty sopimus asetti pitkälti omistajien kanssa sovittavan liikennöinnin reunaehdot. Näin olisi ollut myös siinä tilanteessa, jos palveluja olisi päädytty hankkimaan enemmän kolmansilta tahoilta.

(59) Kolmanneksi markkinaoikeus on erehtynyt todetessaan, että TLO:n toiminta ei olisi tuottanut merkittävää lisäarvoa. TLO loi liikennekentän optimoinnilla merkittävää lisäarvoa kustannussäästöjen muodossa, koska yksittäinen osakas ei olisi saanut aikaan samanlaista optimoitua ja tehokasta liikennekokonaisuutta. TLO tuotti liikennettä kokonaan ilman omistajien resursseja myös Föli-alueen ulkopuolella. TLO loi lisäarvoa hankkimalla kaluston ja rahoituksen, jota yksittäinen osakas ei olisi välttämättä saanut, ei ainakaan kilpailukykyisillä ehdoilla. Lisäksi yhteisyritys lisäsi toimitusvarmuutta ja sitä kautta laatua tilaajalle ja loppuasiakkaille.

4.3 Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(60) Markkinaoikeus on päätöksessään todennut, että yhteisyrityksen muodossa harjoitettu yritysten välinen yhteistyö voi kuulua kilpailulain 5 §:n soveltamisalaan lähtökohtaisesti vain silloin, kun yhteisyritys ei täytä yrityskauppavalvontaa koskevassa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua yhteisyrityksen määritelmää. Mainitun lainkohdan mukaan yrityskaupalla tarkoitetaan muun ohella sellaisen yhteisyrityksen perustamista, joka huolehtii pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä (markkinaoikeuden päätöksen 54 ja 55 kohta).

(61) Kuten markkinaoikeus on todennut, kilpailulain 21 §:n esitöissä (HE 88/2010 vp s. 67 ja 68) ei ole määritelty tarkemmin niitä arviointiperusteita, joiden perusteella pykälän 1 momentin 4 kohdan täystoiminnallisen yhteisyrityksen määritelmässä mainittuja edellytyksiä voidaan pitää täytettyinä. Esitöiden mukaan kilpailulain soveltamista koskevissa tulkintatilanteissa voidaan käyttää apuna Euroopan komission konsolidoitua tiedonantoa toimivaltakysymyksistä, annettu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti (2008/C 95/01, jäljempänä komission toimivaltatiedonanto). Komission toimivaltatiedonannon jaksossa IV on tarkasteltu kaiken itsenäiselle

taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitamisen käsitettä (markkinaoikeuden päätöksen 56 ja 57 kohta). Markkinaoikeus on päätöksensä 58–63 kohdassa selostanut komission toimivaltatiedonannossa lausuttua.

(62) Komission toimivaltatiedonannon 94 kohdan mukaan kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan harjoittamista koskeva kriteeri tarkoittaa muun ohella sitä, että yhteisyrityksellä on oltava oma operatiivinen johto ja mahdollisuus saada käyttöönsä riittävästi voimavaroja, joihin kuuluvat rahoitus, henkilökunta sekä (aineellinen ja aineeton) omaisuus, ja sen on hoidettava liiketoimintaansa pysyvästi oman johtonsa avulla yhteisyritystä koskevassa sopimuksessa määritetyn itsemääräämisoikeutensa rajoissa. Henkilökunnan ei välttämättä tarvitse olla suoraan yhteisyrityksen palveluksessa. Myös emoyhtiöiden henkilöstön tilapäinen siirto saattaa riittää, jos tämä tehdään vain toiminnan käynnistysvaiheen ajaksi tai jos yhteisyritys toimii emoyhtiöiden kanssa samalla tavalla kuin kolmansien osapuolten kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa yhteisyrityksen on toimittava emoyhtiöiden kanssa tavanomaisin markkinaehdoin ja sen on myös voitava vapaasti palkata henkilöstönsä tai hankkia henkilöstö kolmansien kautta (markkinaoikeuden päätöksen 58 kohta).

(63) Mainitun toimivaltatiedonannon 95 kohdan mukaan yhteisyritys ei ole kaiken toiminnan hoitava, jos se ottaa hoitaakseen vain tietyn tehtävän emoyhtiöiden liiketoiminnasta pääsemättä itse markkinoille tai toimimatta markkinoilla. Näin on esimerkiksi silloin, kun yhteisyrityksen toiminta rajoittuu tutkimus- ja kehitystyöhön tai tuotantoon. Tällaiset yhteisyritykset avustavat emoyhtiöitään niiden liiketoiminnassa. Tilanne on sama myös silloin, kun yhteisyrityksen toiminta rajoittuu pääasiassa emoyhtiöiden tuotteiden jakeluun tai myyntiin, jolloin se periaatteessa toimii myyntiedustajana (markkinaoikeuden päätöksen 59 kohta).

(64) Mainitun toimivaltatiedonannon 98–100 kohdassa on tarkasteltu emoyhtiölle suuntautuvan myynnin merkitystä arvioinnissa. Tiedonannon 100 kohdassa on muun ohella todettu, että sellaisessa tilanteessa, jossa yhteisyrityskumppanit perustavat esimerkiksi mittakaavaetujen vuoksi yhteisyrityksen päästäkseen laajalti markkinoille, yhteisyritys voitaisiin katsoa kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitavaksi, jos myynti kolmansille osapuolille on merkittävää ja jos yhteisyrityksen ja sen emoyhtiön välinen suhde on todella kaupallinen ja jos yhteisyritys käy kauppaa emoyhtiöidensä kanssa tavanomaisin markkinaehdoin. Tiedonannon 101 kohdassa on tarkasteltu emoyhtiöltä tehtyjen ostojen merkitystä arvioinnissa. Kohdan mukaan yhteisyrityksen emoyhtiöiltä tekemien ostojen suhteen yhteisyrityksen pitäminen kaiken toiminnan hoitavana yhteisyrityksenä on kyseenalaisempaa, kun kyseisten tavaroiden tai palveluiden arvo lisääntyy vähän itse yhteisyrityksessä. Tällaisessa tapauksessa yhteisyritys voi olla lähempänä yhteistä myyntiedustajaa (markkinaoikeuden päätöksen 61 ja 62 kohta).

(65) Markkinaoikeus on päätöksensä 64–76 kohdassa selostanut asiassa esitettyä näyttöä TLO:n toiminnasta markkinoilla, sen operatiivisesta johdosta ja sen voimavaroista itsenäisen toiminnan harjoittamiseksi.

(66) LSL on esittänyt perusteluina TLO:n täystoiminnallisuudelle, että TLO toimi markkinoilla itsenäisesti ja pitkäaikaisesti, sillä oli mahdollisuus saada käyttöönsä riittävät voimavarat itsenäiseen toimintaan markkinoilla, se toimi omistajiensa kanssa markkinaehtoisesti, tuotti merkittävää lisäarvoa omistajiensa panoksiin ja kehitti koko ajan ilman omistajien tuotantopanoksia järjestettävää liikennettä.

(67) Kilpailu- ja kuluttajavirasto on seuraamusmaksuesityksessään ja markkinaoikeudessa esittänyt, että TLO ei ollut itsenäinen yhteisyritys tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 kattamana rikkomuksen kestoaikana, sillä se ei huolehtinut kaikista itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvista tehtävistä.

(68) Markkinaoikeus on todennut arvioidessaan TLO:n asemaa yhteisyrityksenä, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan TLO on perustettu pysyvää toimintaa varten ja yhtiöllä on ollut oma operatiivinen johto. TLO:lla on ollut omia liikennöintisopimuksia, ja sen tuottamien liikennepalveluiden myynti on suuntautunut yksinomaan kolmansille osapuolille. TLO:lla on ollut omistuksessaan vuosina 2013 ja 2014 sen liiketoiminnan harjoittamiseen soveltuvaa kalustoa ja se on saanut rahoitusta uusien kalustohankintojen tekemiseen. Sen sijaan TLO:lla ei ole ollut vuosina 2013 ja 2014 riittävästi omaa kuljettajahenkilöstöä ja varikkoja itsenäisen liiketoiminnan harjoittamiseksi. TLO:lla on ollut mahdollisuus vuokrata sen osakasyhtiöiltä kuljettajia ja varikkoja. Markkinaoikeuden mukaan asiassa esitetyn valossa TLO:n voidaan katsoa olleen vuosina 2013 ja 2014 sen liiketoiminnan kannalta keskeisten kuljettaja- ja varikkoresurssien osalta riippuvainen ostoista sen osakasyhtiöiltä (markkinaoikeuden päätöksen 77 kohta).

(69) Markkinaoikeus on edelleen todennut, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan henkilöstön ja varikkojen vuokraamisessa osakasyhtiöiltä ei ole ollut kyse TLO:n liiketoimintaan liittyneestä tilapäiseksi tarkoitettusta järjestelystä. TLO:lla ei ole ollut konkreettisia suunnitelmia tai edes pyrkimystä siihen, että TLO tulisi jossain vaiheessa olemaan taloudellisesti riittävän elinkelpoinen toimimaan kaikilta osin omien resurssiensa varassa. Markkinaoikeuden mukaan esitetyn näytön valossa TLO:n riippuvuuden sen osakasyhtiöiden voimavaroista ei voida katsoa rajoittuneen vain markkinoiden avautumiseen liittyneeseen toiminnan käynnistysvaiheeseen tai olleen välttämätön, jotta yhteisyritys on pystynyt sijoittautumaan markkinoille. Esitetyn selvityksen mukaan TLO:n liiketoimintamalli on perustunut TLO:n ja sen osakasyhtiöiden voimavarojen yhdistämisellä tavoiteltuihin koko TLO:n liikennekentän optimointiin perustuneisiin synergiaetuihin, joiden järjestelystä TLO on vastannut. Resurssien hankinnassa ei ole ollut kyse yksittäisiin määräaikaisiin hankintasopimuksiin liittyneistä ostoista, vaan pysyvästä yhteistyöjärjestelystä, johon on sisältynyt myös siirtymäajan sopimukset (markkinaoikeuden päätöksen 78 kohta).

(70) Markkinaoikeuden mukaan TLO:n ja sen osakasyhtiöiden väliset suhteet ovat perustuneet pidempiaikaiseen yhteistyöjärjestelyyn, jonka osana osakasyhtiöt saivat liikennöitäväksi TLO:n liikennöintisopimusten mukaista liikennöintiä suuriin piirtein niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa ja

jonka toteuttamisessa hyödynnettiin sekä yhteisyrityksen omia että osakasyhtiöiltä hankittuja resursseja. Esitetyn näytön mukaan yhteistyöjärjestelyssä ja siihen liittyvien TLO:n tuottaman liikennöinnin kannalta välttämättömien resurssien hankinnassa ei ole ollut kyse osakasyhtiöiden itsenäiseen harkintaan perustuneista sopimuksista eikä TLO:n ja osakasyhtiöiden välisissä suhteissa noudatettu sellaisia ehtoja, joita olisi käytetty toimittaessa toisistaan riippumattomien kolmansien osapuolten välillä (markkinaoikeuden päätöksen 79 kohta).

(71) Markkinaoikeuden mukaan TLO:n hankinnat osakasyhtiöiltä [LIIKESALAISUUS] ovat perustuneet osakasyhtiöiden omistusosuuksien mukaisesti niille jaettuun liikennöintiin, ei tavanomaisin markkinaehdoin tapahtuneeseen sopimustoimintaan. Yksistään sen asianosaisten yhtiöiden esittämän perustelun, että TLO:n on katsottava toimineen osakasyhtiöiden kanssa markkinaehtoisesti sen johdosta, että osakasyhtiöille liikennöinnistä maksettu korvaus on perustunut kilpailutusprosessin perusteella TLO:lle suoritettuun hintaan, ei ole katsottava olevan riittävä osoittamaan TLO:n ja sen osakasyhtiöiden välisen suhteen olleen markkinaehtoinen. Sen, että TLO:n kolmansille osapuolille tuottamasta kilpailutetusta liikennöinnistä näiltä osapuolilta saama korvaus on ollut markkinaehtoinen, ei ole nimittäin katsottava tarkoittavan sitä, että kyseisen liikennöinnin toteuttamiseksi tarvittujen yksittäisten osakasyhtiöiden resursseista näille yhtiöille maksettu hinta olisi ollut markkinaehtoinen (markkinaoikeuden päätöksen 80 kohta).

(72) Markkinaoikeus on katsonut, että TLO:n ja sen osakasyhtiöiden välisen suhteen ei ole katsottava olleen markkinaehtoinen. TLO:n riippuvuutta sen ostoista osakasyhtiöiltä ei näin ollen voida pitää myöskään markkinaehtoisuuden näkökulmasta perusteltuna (markkinaoikeuden päätöksen 81 kohta).

(73) Markkinaoikeus on todennut, että TLO on käsillä olevassa tilanteessa tarjonnut samaa palvelua, mitä muut markkinoilla olevat toimijat mukaan lukien sen osakasyhtiöt ovat tarjonneet tai olisivat pystyneet itsenäisesti tarjoamaan. TLO on yhdistänyt omia ja sen osakasyhtiöiden resursseja liikennöinnin toteuttamiseksi ja saavuttanut tällä tavoin osakasyhtiöille niiden itsenäiseen markkinoilla toimimiseen verrattuna hyödyllisiä koko TLO:n liikennekentän optimointiin perustuneita synergiaetuja. TLO:n toiminnan ei ole kuitenkaan itsessään katsottava tuottaneen merkittävää lisäarvoa sen markkinoilla tarjoamalle liikennöintipalvelulle, jonka tuottamisesta osakasyhtiöt ovat vastanneet joitakin tukipalveluja lukuun ottamatta itsenäisesti. TLO:n ei ole katsottava tuoneen niin merkittävää lisäarvoa sen osakasyhtiöiden tuotantopanoksille, että TLO:n täystoiminnallisuutta olisi TLO:n ja sen osakasyhtiöiden välisestä riippuvuudesta todettu huomioon ottaen syytä arvioida toisin viimeksi mainitun johdosta (markkinaoikeuden päätöksen 82 kohta).

(74) Markkinaoikeus on johtopäätöksensä katsonut, että TLO ei ole ollut tarkasteltavana olevien tarjouskilpailujen aikaan täystoiminnallinen yhteisyritys, eli se ei ole huolehtinut pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä osallistuessaan kysymyksessä oleviin tarjouskilpailuihin.

Näin ollen TLO:n toimintaa tarjouskilpailuissa on arvioitava yhteisyrityksen muodossa harjoitettuna yritysten välisenä yhteistyönä, joka voi tulla arvioitavaksi kilpailulain 5 §:n nojalla (markkinaoikeuden päätöksen 97 kohta).

(75) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että TLO:n asemaa yhteisyrityksenä kyseisten tarjouskilpailujen aikaan on arvioitava kokonaisuutena ottaen huomioon sen liikennöinti sekä Föli-alueella että sen ulkopuolella. TLO:n liikennejohtajana tuolloin toiminut A on markkinaoikeudessa kuultaessa kertonut, että TLO:lla oli ollut jonkin verran omaa tuotantoa Uudenkaupungin sisäisessä liikenteessä sekä jonkin verran kuntien kilpailutusten kautta voitettua koululaisliikennettä. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella pääosa TLO:n liikennöinnistä Föli-alueella on kuitenkin tuotettu osakasyhtiöiden toimesta. TLO on liikennöinnin tuottamiseksi Föli-alueella hankkinut alihankintana palveluita vain erään yksittäisen liikennöintikohteen osalta TLO:n ulkopuoliselta alihankkijalta.

(76) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että TLO on vuosina 2013 ja 2014 ollut sen liiketoiminnan kannalta keskeisten kuljettaja- ja varikkoresurssien osalta riippuvainen ostoista sen osakasyhtiöiltä ja että henkilöstön ja varikkojen vuokraamisessa osakasyhtiöiltä on ollut kysymys pysyvästä yhteistyöjärjestelystä, johon ovat sisältyneet myös siirtymäajan sopimukset.

(77) LSL on katsonut, että osakasyhtiöille liikennöinnistä maksettu korvaus on ollut markkinaehtoinen, koska tilaajan TLO:lle liikennöinnistä maksama korvaus on perustunut kilpailutusprosessiin. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan osakasyhtiöt ovat vastanneet TLO:n muuna kuin omana tuotantona tuotetun liikennöinnin toteutuksesta keskimäärin yhtiöiden omistususuuksien mukaisessa suhteessa ja TLO:n hankinnoista on maksettu osakasyhtiöille korvaus [LIIKESALAISUUS].

(78) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että TLO:n ja sen osakkaiden välisissä suhteissa ei ole noudatettu sellaisia ehtoja, joita olisi käytetty toimittaessa toisistaan riippumattomien kolmansien osapuolten välillä. Vaikka TLO:n liikennöinnistä saama korvaus on määräytynyt tarjouskilpailun perusteella, tämän ei voida katsoa osoittavan, että liikennöinnissä tarvituista osakasyhtiöiden resursseista niille maksettu korvaus olisi ollut markkinaehtoinen.

(79) LSL on lisäksi vedonnut siihen, että TLO loi liikennekentän optimoinnilla merkittävää lisäarvoa osakkaidensa panoksiin kustannussäästöjen muodossa. LSL:n mukaan TLO on myös kalustohankinnoillaan ja toimitusvarmuuden lisäämisellä tuonut lisäarvoa tarjottuihin liikennepalveluihin ja parantanut tilaajalle ja loppuasiakkaille tarjotun palvelun laatua.

(80) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että TLO:n ja sen osakkaiden resursseja yhdistämällä on lähtökohtaisesti ollut mahdollista saavuttaa synergiaetuja liikennepalvelujen tarjoamisessa. TLO:n liiketoiminta Föli-alueella on kuitenkin käytännössä rajoittunut joidenkin tukipalvelujen tuottamiseen

osakasyhtiöille, ja osakasyhtiöt ovat itsenäisesti vastanneet liikennöinnin hoitamisesta. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon TLO:n riippuvuus osakasyhtiöiden resursseista ja se, että niiden väliset palvelujen tuottamista koskevat ehdot eivät ole olleet markkinaehtoisia. Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, ettei TLO:n voida katsoa tuoneen sellaista merkittävää lisäarvoa osakasyhtiöiden tuotantopanoksille, että sen tällä perusteella voitaisiin katsoa huolehtineen pysyvästi kaikista itsenäiselle taloudelliselle yritykselle kuuluvista tehtävistä.

(81) Näin ollen markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita siltä osin kuin markkinaoikeus on katsonut, ettei TLO ole huolehtinut pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä sen osallistuessa kysymyksessä oleviin tarjouskilpailuihin ja että TLO:n toimintaa on arvioitava yhteisyrityksen muodossa harjoitettuna yritysten välisenä yhteistyönä, johon voi tulla sovellettavaksi kilpailulain 5 §.

5. Potentiaalisen kilpailun arviointi

5.1 Kysymyksenasettelu

(82) Kilpailulain 5 §:ssä on kielletty elinkeinonharjoittajien väliset menettelyt, jotka rajoittavat kilpailua. Pykälän soveltamisen edellytyksenä horisontaalista yhteistyötä koskevien järjestelyjen osalta on, että yhteistyö toteutetaan sellaisten elinkeinonharjoittajien välillä, joiden kilpailutilanne on vähintään potentiaalinen, ellei se ole todellinen.

(83) On arvioitava, ovatko TLO:n osakasyhtiöt Savonlinja, Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus olleet vähintäänkin toistensa potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä ovatko LSL:n osakasyhtiöt Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus olleet vähintäänkin toistensa potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 2/2016.

5.2 Osapuolten kannat

5.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

Taloudellisesti elinkelpoisen strategian merkitys

(84) LSL:n mukaan markkinaoikeus on arvioinnissaan sivuuttanut kysymyksen siitä, olisiko osakkaiden markkinoilletulo ollut taloudellisesti elinkelpoisen strategian mukaista. Markkinaoikeus on tarkastellut relevanttia unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä puutteellisesti ja soveltanut potentiaalisen kilpailijan käsitettä virheellisesti ja liian laajasti.

(85) Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisusta samoin kuin unionin tuomioistuimen asiassa C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, antaman

tuomion 72 ja 74 kohdasta ilmenee, että elinkelpoisen markkinoilletulon strategian arviointi on osa sen arviointia, onko markkinoilletuloon oikeat ja konkreettiset mahdollisuudet. Potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaolo edellyttää, että itsenäinen tarjous olisi todennäköisesti ollut taloudellisesti elinkelpoisen strategian mukaista. Mikäli näin ei ole, investointi alalle tuloon ja kilpailupaine jäävät syntymättä.

(86) Osakkaat eivät olleet toistensa potentiaalisia kilpailijoita, sillä niiden markkinoilletulo ei ollut elinkelpoisen strategian mukaista. Asiassa esitetty näyttö ei tue sitä, että kilpailukykyisen tarjouksen tekeminen olisi ollut osakkaille taloudellisesti kannattavaa. Markkinoilletulon riskiä ei olisi voitu ottaa taloudellisesti siedettävien kustannuksin. Yksittäinen osakas ei todennäköisesti olisi yksin kyennyt antamaan TLO:n tarjousta halvempaa tarjousta ilman, että se olisi joko muuttunut entistä tappiollisemmaksi tai muuttunut tappiolliseksi. Osakkaat eivät siten ole olleet unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla potentiaalisia kilpailijoita puheena olevissa kilpailutuksissa.

Osakkaiden valmiudet ja riskinkantokyky

(87) LSL:n mukaan markkinaoikeus on sivuuttanut tapauskohtaisen arvioinnin ja perustanut johtopäätöksensä yleisluonteisiin päätelmiin. Osakkaiden riskinotto kyvyn arviointi on ollut liian yleisluonteinen osoittaakseen, että ne olivat toisensa potentiaalisia kilpailijoita.

(88) KKV:n olisi tullut näyttää toteen, että osakkaat olisivat täyttäneet tarjouskilpailujen vähimmäisvaatimukset tarjoushetkellä. Potentiaalisen kilpailun toteamiseksi ei riitä, että arviointi on tältä osin ollut pelkästään päättelyä yleisluonteisten seikkojen perusteella.

(89) Markkinaoikeus ei ole arvioinut riittävästi osakkaiden valmiuksia ja riskinkantokykyä kunkin tarjouskilpailun kohteen osalta. Esimerkiksi tarjouskilpailun 1/2014 kohteeseen liittyi lukuisia epävarmuuksia, jotka vaikuttivat sekä tarjoamiskykyyn että edellytyksiin arvioida sitä. Kohteeseen piti hankkia kahdet eri kalustot, yhdet siirtymäajalle ja toiset varsinaiselle sopimusajalle. Tarjousten jättämisen jälkeenkin oli epäselvää, millainen kalusto kelpasi siirtymäajalle.

(90) Uusiin sopimuksiin sisältyneet riskit olivat mittavia verrattuna aiempiin velvoitteisiin. Fölin liikennöintisopimukset mahdollistivat tilaajalle jopa 50 prosentin lisäykset ja vastaavasti 20 prosentin vähennykset kilpailutettavien kohteiden ajokilometrien osalta. Vaikka lisäykset linjakilometreihin eivät ole välttämättä aina olleet prosentuaalisesti merkittäviä, määrän lisääminen esimerkiksi tiettyinä jo valmiiksi ruuhkaisina vuorokauden aikoina on johtanut henkilöstön ja autojen määrän suureen lisätarpeeseen. Suurempi tuotantoyksikkö pystyy tällaisissa tilanteissa takaamaan tuotannon jatkumisen, täyttämään tilaajan vaatimukset ja kantamaan siihen liittyvän riskin, kun taas pienempi toimija saattaa joutua tekemään ison ja kannattamattoman lisäinvestoinnin kalustoon.

(91) Julkinen sopimuskumppani ei poista sopimusriskejä. Lisäksi osakkailta puuttui kokemus vastaavista kilpailutuksista. Osakkaat ovat tuottaneet yhteisvastuullisesti liikennesuoritteita TLO:n huolehtiessa muun muassa liikenteen tehokkaasta suunnittelusta, liikennekokonaisuuden toiminnasta ja liikennöinnin jakamisesta yksittäisille liikennöitsijöille.

(92) Markkinaoikeuden arvioinnissa ei tunnisteta liiketoiminnan luonnetta, sen vaatimaa suunnitelmallisuutta tai riskien merkitystä erityisesti perheyrietyksen kontekstissa. Markkinaoikeus on virheellisesti sivuuttanut esille tuodut näkökohdat, kuten osakkaiden henkilökohtaisen tilanteen tai puuttuvan kokemuksen vaikutuksen riskinkantokykyyn. Osakkaiden käsitystä niiden kyvyistä on arvioitava tarjoustentekohdetken perusteella eikä jälkikäteen tarjouskilpailun lopputuloksen perusteella. Markkinaoikeus ei ole arvioinut sitä, olisivatko investoinnit liiketoiminnallisesti perusteltavissa pelkästään yhden kilpailutuksen, saati yksittäisen kohteen, tarjoamiseksi.

(93) Tarjoushetkellä markkinat olivat avautumassa kilpailulle. Itsenäinen osallistuminen olisi edellyttänyt osakkailta strategisesti uuden liiketoimintamallin omaksumista ja aiempaa huomattavasti suurempien investointien ja liiketoiminnallisten riskien ottamista. Tällaista vaatimusta ei voida asettaa arvioitaessa potentiaalista kilpailua.

(94) Vaikka markkinaoikeus on arvioinut, että osakkailla olisi ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet saada käyttöönsä liikennöinnin toteuttamiseksi tarvittavat resurssit, se ei ole arvioinut, olisiko ne saatu käyttöön sellaisilla ehdoilla ja kustannuksilla, jotka olisivat mahdollistaneet elinkelpoisen markkinoilletulon. Pelkkä tieto siitä, että rahoitusta on joskus myönnetty, ei automaattisesti tarkoita, että nyt kyseessä oleviin kohteisiin olisi myönnetty rahoitusta. Myös rahoituksen ehdoilla on olennainen merkitys arvioitaessa, voidaanko markkinoille tulla elinkelpoisella tavalla.

5.2.2 *Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy*

(95) *Jalon Liikenteen, Linjaliikenne Muurisen, Linjaliikenne Nyholmin ja Citybusin* mukaan näyttö osoittaa, ettei osakkailla ole ollut tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia voittaa Fölin hankintasopimuksia koskevia tarjouskilpailuja tai huolehtia hankintasopimusten täyttämisestä. Osakkailla ei voida katsoa olleen tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia itsenäisten tarjousten tekemiseen.

Liikennöinnin toteuttamiseen tarvittavat resurssit

(96) Yhtiöiden mukaan osakkailla ei ollut soveltuvaa linja-autokalustoa kilpailutusten kohteiden liikennöintiin. Kalusto olisi tullut kyetä hankkimaan kerralla, eivätkä osakkaat olisi saaneet kaluston hankkimiseen tarvittavaa määrältään huomattavaa rahoitusta, tai tällaista rahoitusta ei olisi haluttu ottaa yksityisistä syistä. Yhtiöiden käytetty kalusto oli liian vanhaa. Osakkaiden talouden tunnusluvut ovat olleet pikemminkin huonoja kuin hyviä, eikä niistä voida vetää johtopäätöstä, että osakkailla olisi ollut kyky hankkia

tarjouskilpailuihin osallistumisen edellyttämä kalustorahoitus. Mahdollisuutta jättää itsenäinen tarjous on arvioitava sitovan tarjouksen jättöhetkellä eikä hankintasopimuskauden alkamisen hetkellä.

(97) Investointitarpeet olisivat olleet huomattavia ja niiden toteutumismahdollisuuksiin liittyi merkittäviä epävarmuuksia. Kalustotarpeet olisivat olleet huomattavia ottaen huomioon, että tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 hankintasopimuskaudet alkoivat lähes samanaikaisesti.

(98) Kaluston huomattava kasvu olisi edellyttänyt merkittäviä varikkoinvestointeja, jotka eivät olleet mahdollisia tai joihin ei ollut kykyä. Varikkojen ja varikkopalvelujen vuokraaminen tai uusinvestoinnit olivat teoreettisia vaihtoehtoja. Asiassa on esitetty ainoastaan yleisluonteisesti, että varikkopaikkoja ja palveluita oli saatavilla. Tämä ei kuitenkaan osoita, että ne olisivat olleet yhtiöiden kannalta perusteltuja, mahdollisuuksien ulottuvissa ja kilpailukykyisillä paikoilla suhteessa liikennöintiin. Markkinaoikeus on todennut näytön olevan ristiriitaista, mutta tästä huolimatta se ei ole ottanut ratkaisussaan huomioon osakkaiden näyttöä varikkojen riittämättömyydestä ja laajentamisen mahdottomuudesta.

(99) Kaluston ja varikon vuokraaminen ei ollut tyypillistä osakkaiden liiketoiminnoissa. Kalustoa hankittiin käteisellä ja pankkien osarahoituksen turvin omaan omistukseen. Liikennöitsijät eivät pitäneet vuokraamista rahoituslaitosten leasingrahoituksella järkevänä.

Taloudellisesti elinkelpoisen strategian merkitys

(100) Markkinoilletulo edellyttää riittävää kilpailukykyä, joka on osa elinkelpoista strategiaa. Tarkastelu hankintakohteissa vaadittujen automäärien perusteella ei osoita, että liikennöitsijällä on tosiasiallinen ja konkreettinen mahdollisuus saada aikaan kilpailupainetta tarjouksellaan. Tarjoaja, jolla ei ole kilpailukykyä, ei voi olla potentiaalinen kilpailija, eikä tällaisen tarjoajan tarjouksen puuttuminen vääristä kilpailua tai voi aiheuttaa haittaa tilaajalle.

Osakkaiden valmiudet ja riskinkantokyky

(101) Yhtiöiden mukaan markkinaoikeus on rajoittanut yrityksen riskinotto- ja kantokyvyn tarkastelun vain muutamiin seikkoihin. Itsenäisistä tarjoamisista pidättäytyminen ei ole perustunut osakkaiden haluun pienentää riskiä vaan riskien kohtuuttomuuteen. Itsenäisesti toimineella osakkaalla ei olisi ollut kykyä miljoonaluokan investointeihin. TLO:lla on ollut kykyä mittaviin investointeihin, mutta markkinaoikeudessa ei ole osoitettu yhdenkään osakkaan omanneen vastaavia kykyjä.

(102) Tilaajalla oli yksipuolinen oikeus muuttaa liikennöintimääriä hankintasopimuskauden aikana. Tilaajan yksipuoliset muutokset ovat merkittävä hankintasopimukseen liittyvä riski.

(103) Markkinaoikeus on ottanut puutteellisesti huomioon Fölin alkuvaiheen markkinarakenteen sekä sen toimintaa sääntelevän taloudellisen ja

oikeudellisen asiayhteyden. Markkinaoikeus ei ole ottanut riittävästi huomioon joukkoliikenteen järjestämistavan muutokseen ja osakkaiden tuolloisiin kykyihin liittyviä seikkoja. Nämä seikat johtivat siihen, ettei yhdelläkään osakkaalla ole ollut tosiasiallista ja konkreettista kykyä itsenäisen tarjouksen jättämiseksi.

(104) Osakkaiden voidaan katsoa olleen uuteen toimijaan verrattavassa asemassa Fölin hankintasopimuksia koskevien markkinoiden avautuessa vuonna 2013. Usealle liikennöitsijälle yhteisvastuullisesti myönnetyn luvan varassa liikennöiminen ei ole sama asia kuin Fölin hankintasopimuksista huolehtiminen itsenäisesti. Joukkoliikennelupien laatuvaatimukset olivat käytännössä olemattomia verrattuna Fölin hankintasopimusten vaatimuksiin.

Tarjouskilpailu 3/2013

(105) Tarjouskilpailussa 3/2013 on ollut kysymys yhteensä 15 linja-auton kohteesta. Lisäksi kohteissa tuli olla kolme vara-autoa. Tarjous olisi riittävän kilpailukyvyyn ja synergiasyiden vuoksi tullut jättää kaikkiin kolmeen osakohteeseen. Uusista Euro 6 -tyypin autoista sai eniten kilpailukyvyyn kannalta olennaisia lisäpisteitä, jolloin kalustoinvestoinnit olisivat perustellusti kohdentuneet kalliimpiin Euro 6 -tyypin autoihin.

(106) Yhtiöiden hallussa ei ollut soveltuvaa kalustoa tarjouskilpailuun 3/2013. Yhtiöiden kalusto oli pääsääntöisesti keski-ikältään ja joidenkin yksittäisten autojen osalta liian vanhaa. Itsenäisen tarjoamisen tilanteessa hankittavien autojen määrät olisivat olleet huomattavia. Euro 6 -luokan autoja olisi ollut mahdollista hankkia vain uusina. TLO kykeni voittamaan Onnibus Oy:n tarjouskilpailussa 3/2013 Euro 6 -luokan autoista saaduilla lisäpisteillä.

(107) Yksin toimiessaan osakkaalta olisi puuttunut pohjaliikennettä, johon olisi voinut yhdistää kilpailutettavien kohteiden liikennettä ja saavuttaa näillä eri reittien välisten resurssien jakamisilla kilpailukykyä.

Tarjouskilpailu 1/2014

(108) Yhtiöiden mukaan kohteessa 1/2014 tuli 1.8.2014 alkanutta siirtymäkauden liikennöintiä varten olla neljä autoa ja yksi vara-auto. Osakkaiden olisi tullut kyetä hankkimaan niiltä puuttuneet 3–4 autoa varsin lyhyeksi jääneessä viiden viikon ajassa, kun normaalisti hankintapäätöksen ja liikennöinnin aloituksen välinen aika on lähempänä yhtä vuotta. Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat vaatineet samaa kohtelua kuin Linjaliikenne Nyholm, jonka ei katsottu olleen potentiaalinen kilpailija siltä puuttuneen kaluston johdosta.

(109) Siirtymäajan autojen tyypistä ei ollut selvää ohjeistusta. Osakkaiden tiedossa ei ollut, saako siirtymäajan liikennöintiä ajaa muunkin tyyppisillä autoilla kuin vaadituilla P2-autoilla, joita ei juurikaan ollut.

(110) Tilaajan menettelyvirheet ja hankintakohteen muutokset olivat omiaan vaikuttamaan siihen, ettei Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja

Citybusilla voida riittävällä varmuudella osoittaa olleen kykyä hankkia siirtymäajan liikennöinnin edellyttämä kalusto. Käytännössä näistä seikoista aiheutui niin huomattavaa epäselvyyttä, ettei itsenäistä tarjoamista voida vaatia.

Tarjouskilpailu 2/2016

(111) Kohteessa 2/2016 oli vaatimuksena kahdeksan täysin uutta Euro 6 - autoa ja kahdeksan käytettyä autoa, joiden osalta Euro 6 -autoista sai eniten lisäpisteitä. Lisäksi liikennöitsijän tuli hyväksyttää tilaajalla tarvittava määrä vara-autoja, mikä käytännössä saattoi nostaa automäärän yli 20 auton kohteeksi. Tällöin kyse oli käytännössä Fölin isosta kohteesta.

(112) Tilaaja oli pidättänyt itsellään oikeuden muuttaa liikennöitävien kilometrien määrää +/- 20 prosenttia sopimuskauden aikana ja vuoden aikana +/- 10 prosenttia. Hankinnan vuotuinen arvo on voinut nousta reilusti yli kolmen miljoonan euron. Tämän kokoluokan riskit olisivat olleet kunkin osakkaan kohdalta liiallisia, eikä tällaisten riskien ottamista voida vaatia.

(113) Tarjouskilpailussa vakuusvaade on ollut autojen osalta 160 000 euroa. Hankintasopimusten alkuvaiheessa liikennöitsijän riskiä kasvattaa myös tilaajan maksusuoritusten jälkijättöisyys. Hankintasopimusten alkuvaiheessa liikennöitsijän tulee kyetä rahoittamaan 45 päivän käyttöpääomaa koskeva vaje. Vakuusvaatimukset ja käyttöpääomatarpeet tarkoittavat satojen tuhansien eurojen rahoitustarvetta, ja yhdessä kalustorahoituksien kanssa kyse on merkittävistä rahoitustarpeista.

Hankintamenettelyjä koskevat virheellisyudet ja ehtojen epäselvyydet

(114) Yhtiöiden mukaan markkinaoikeus ei ole ottanut riittävästi huomioon Fölin hankintamenettelyissään tekemiä menettelyvirheitä ja niiden vaikutuksia liikennöitsijöiden asemaan. Tilaaja on menettelyvirheillään myötävaikuttanut siihen, etteivät liikennöitsijät ole voineet arvioida kelpoisuuttaan riittävän tarkkojen kriteerien pohjalta, saaneet hyväkseen palvelusopimusasetuksen edellyttämää reagointiaikaa eivätkä voineet ilmoitusvirheiden johdosta löytää hankintailmoituksia. Tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 ei ole noudatettu vähimmäistarjousaikoja.

(115) Tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 tarjoajan rahoituksellista ja taloudellista asemaa koskevat vähimmäisvaatimukset olivat epäselviä, eivätkä yhtiöt voineet etukäteen varmistua kelpoisuudestaan osallistua hankintamenettelyyn. Yhtiöiden taloudelliset tilanteet olivat tarjousten jättöaikana pikemminkin huonoja kelpoisuuden kannalta. Osakkaat olisivat voineet tulla poissuljetuiksi tarjouskilpailusta 3/2013 ja 1/2014. Markkinaoikeudessa ei ole esitetty sellaista näyttöä, joka osoittaisi yhtiöiden olleen kelpoisia tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014.

5.2.3 *Savonlinja Oy*

Tarjouskilpailu 3/2013

(116) *Savonlinja* on esittänyt, että teoreettinen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen 3/2013 ei tee *Savonlinjasta* potentiaalista kilpailijaa kyseisessä tarjouskilpailussa. KKV ja markkinaoikeus ovat ilman perusteluita jättäneet ottamatta huomion *Savonlinjan* esittämän näytön, jonka perusteella *Savonlinjan* päätös olla osallistumatta kilpailutukseen 3/2013 on ollut sen itsenäinen ja liiketoiminnallisesti rationaalinen päätös sekä linjassa sen johdonmukaisen liiketoiminnan kanssa. Markkinaoikeuden olisi tullut noudattaa syyttömyysolettamaa ja ottaa huomioon *Savonlinjan* esittämä näyttö.

(117) *Savonlinja* oli voittanut useita joukkoliikenteen kilpailutuksia vuosina 2012 ja 2013. Näiden kilpailujen voittamisen myötä yhtiön kaluston määrä ja investoinnit kasvoivat voimakkaasti. Yhtiöllä oli jo tarjouskilpailun 3/2013 ajankohtana 80 joukkoliikenteen linja-autoa ja kaikki kalusto kiinnitettynä voimassa oleviin liikennöintisopimuksiin. Voitetun Turun paikallisliikenteen kilpailutuksen 1/2013 osan 2 johdosta yhtiö joutui myös muuttamaan uudelle varikolle vanhan varikon jäätyä liian pieneksi. Uusi varikko on otettu käyttöön 2014, ja varikon hankintaan on liittynyt merkittäviä investointeja. Voitetut kilpailut ovat aiheuttaneet myös merkittäviä henkilöstökustannuksia lisääntyneen autonkuljettajien lukumäärän vuoksi.

(118) Tarjouskilpailun 3/2013 kohteena olevien linjojen liikennöinti olisi pitkät siirtymäajot huomioon ottaen ollut myös vaikeasti toteutettavissa, eikä *Savonlinja* olisi kyennyt hoitamaan linjojen liikennöintiä kustannustehokkaasti.

(119) *Savonlinja* oli tehnyt strategisen päätöksen olla osallistumatta Turun joukkoliikenteen seutuliikenteen kilpailuihin. Voittettuaan useita paikallisliikenteen kilpailutuksia yhtiö oli hankkinut nimenomaan paikallisliikenteeseen soveltuvaa kalustoa, eikä sillä ollut Turussa seutuliikenteeseen soveltuvaa kalustoa ja varsinkaan niin sanottua pikkubussikalustoa.

(120) *Savonlinja* on edellä todetun perusteella tehnyt itsenäiset päätökset olla osallistumatta Turun seudun joukkoliikennekilpailutuksiin liiketaloudellisin perustein. Osakkuus TLO:ssa ei ole vaikuttanut *Savonlinjan* tarjouskäyttäytymiseen.

5.2.4 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

Taloudellisesti elinkelpoisen strategian merkitys

(121) *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* on esittänyt, että taloudellisesti elinkelpoinen strategia ei ole käsitteellisesti tai asiallisesti osa potentiaalista kilpailusuhdetta koskevaa unionin tuomioistuimen arviointia. Siten markkinaoikeudella ei ole ollut perustetta erikseen soveltaa taloudellisesti

elinkelpoisen strategian mukaisen markkinoilletulon käsitettä saati arvioida sitä tarkemmin.

(122) Käsite taloudellisesti elinkelpoisen markkinoilletulon strategiasta esiintyy unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuihin. Unionin tuomioistuin ei ole soveltanut käsitettä, vaikka se on toiminut muutoksenhakutuomioistuimena LSL:n viittaamassa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisemassa asiassa.

(123) Markkinaoikeus on arvioinut potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaoloa oikein ja merkityksellisestä oikeuskäytännöstä tunnistamansa arviointikehikon mukaisesti. Markkinaoikeuden on siten katsottava päätöksestä ilmenevässä tapauskohtaisessa arvioinnissaan ottaneen kattavasti huomioon potentiaalisen kilpailusuhteen kannalta oleellisen taloudellisen ja oikeudellisen asiayhteyden sekä valittajien esittämät väitteet ja näytön osakkaiden taloudellisesta tilanteesta.

(124) Joka tapauksessa itsenäisen tarjouksen kilpailukyky ja kustannustaso eivät sisälly taloudellisesti elinkelpoisen strategian arviointiin. Potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaolon toteaminen ei edellytä, että jälkikäteisen arvioinnin perusteella yhtiön olisi todettu kyenneen voittamaan tarjouskilpailun. Osana potentiaalisen kilpailun arviointia ei oteta huomioon kilpailukykyyn vaikuttavia seikkoja, kuten kilpailuetua, jonka tarjoaja voi saada esimerkiksi parempilaatuisen kaluston tarjoamisesta tai varikon paremmasta sijainnista suhteessa liikennöintikohteeseen. Markkinaoikeus on siten voinut päätöksestä ilmenevin perustein katsoa, että kaikki osakkaat tai osa niistä ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016.

Riskinotto- ja riskinkantokyvyn sekä resurssien hankinnan arviointi

(125) KKV:n mukaan arviointi potentiaalisesta kilpailusuhteesta nojautuu osakkaan tosiasialliseen ja konkreettiseen mahdollisuuteen tulla markkinoille poissulkien sen osoittamisen, että osakas tosiasiallisesti tulisi kyseisille markkinoille tai että se voisi myöhemmin pysyä niillä. Mikäli potentiaalisen kilpailusuhteen näyttökynnys asetettaisiin valittajien esittämälle tasolle, se johtaisi tosiasiallisen ja potentiaalisen kilpailun välisen eron häviämiseen. Markkinaoikeus on ottanut potentiaalista kilpailusuhdetta koskevassa kokonaisarviossa laajasti huomioon asiassa esitettyä näyttöä ja tehnyt arvionsa asian edellyttämällä tarkkuudella.

(126) Yrityksen riskinotto- ja kantokyvyn tarkastelu on osa itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuden arviointia. Markkinaoikeus on käsitellyt kattavasti tarjouskilpailuja, kunkin osakkaan taloudellista tilannetta, resursseja ja investointimahdollisuuksia sekä liikennöinnin edellyttämien resurssien saatavuutta koskevaa näyttöä. Markkinaoikeus on ottanut huomioon kunkin osakkaan riskinotto- ja -kantokyvyn asian edellyttämällä tavalla, kun se on arvioinut, onko tarjouskilpailuihin sisältyneitä riskejä voitu pitää osakkaiden liiketoiminnalle siinä määrin poikkeuksellisinä, etteivät osakkaat olisi kyenneet vastaamaan niistä itsenäisesti. Kilpailunvastaista yhteistyötä ei voida oikeuttaa sen nojalla, että osapuolet ovat halunneet pienentää sellaista riskiä,

joka on ominaista kyseiselle liiketoiminnalle. Elinkeinonharjoittajan omistuspohjalla ei ole lähtökohtaisesti merkitystä potentiaalisen kilpailusuhteen arvioinnissa.

(127) Resurssien arvioinnissa on olennaista tarkastella kykyä hankkia liikennöimiseen tarvittavat resurssit ennen liikennöinnin aloittamista. Arvioidessaan osakasyhtiöiden kykyä täyttää tarjouspyynnössä asetetut kalustovaatimukset virasto on esityksessään tarkastellut kokonaisvaltaisesti muun muassa osakasyhtiöiden resurssitilannetta sekä yhteistarjousten antamisen että kohteiden liikennöinnin alkamisen ajankohtana. Arvionsa perusteella virasto on todennut, että tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 2/2016 kaikilla osakasyhtiöillä sekä tarjouskilpailussa 1/2014 osalla osakasyhtiöistä olisi ollut kyky käyttää hallussaan ollutta kalustoa, tehdä kohteen edellyttämiä kalustohankintoja ja/tai vuokrata kalustoa käyttöönsä.

(128) Potentiaalisen kilpailusuhteen objektiivista arviointia voidaan tukea subjektiivisilla seikoilla, kun ne eivät ole suoritettussa arvioinnissa ratkaisevia. Potentiaalisen kilpailusuhteen arvioinnissa eivät ole ratkaisevassa asemassa väitteet siitä, että itsenäinen osallistuminen tarjouskilpailuihin ei olisi vastannut kyseisten yhtiöiden tavanomaista tai liiketoimintaperiaatteita noudattavaa tapaa toimia markkinoilla.

Tarjouskilpailu 3/2013

(129) KKV:n mukaan markkinaoikeus on ottanut huomioon Savonlinjan kirjallisesti ja suullisesti esittämät subjektiiviset perustelut sen päätöksestä olla osallistumatta tarjouskilpailuun 3/2013. Markkinaoikeus on päätenyt oikeaan johtopäätökseen, kun se on katsonut, että Savonlinjalla on ollut tosiasiallinen ja konkreettinen kyky osallistua tarjouskilpailuun 3/2013 ja että yhtiö on näin ollen ollut potentiaalinen kilpailija sanotussa tarjouskilpailussa.

Tarjouskilpailu 1/2014

(130) Virasto on arvioinut kaikkia osakasyhtiöitä samalla tavalla ja samantlaisin arviointiperustein. Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla on ollut kyky hankkia tarjouskilpailussa 1/2014 edellytetty kalusto ja saada se käyttöönsä ennen liikennöinnin aloittamista. Markkinaoikeus on ottanut arviossaan huomioon, että kyseisillä yhtiöillä on katsottava olleen käytössään riittävä määrä siirtymäkaudelle soveltuvaa kalustoa. Jos osakkailla tosiasiallisesti on katsottu olevan toisistaan poikkeava kyky osallistua samaan tarjouskilpailuun kalustoresurssien puolesta, vaatimus samantlaisesta kohtelusta johtaisi itseasiassa osakkaiden eriarvoiseen kohteluun.

5.3 Oikeudellinen arviointi

5.3.1 Arvioinnin lähtökohdat

(131) Kuten markkinaoikeus on todennut, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa siihen, millä edellytyksillä yrityksen on

katsottava olevan potentiaalinen kilpailija yksittäisessä julkista hankintaa koskevassa tarjouskilpailussa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin otettu kantaa niihin arviointiperusteisiin, joita on sovellettava sen arvioimiseksi, onko yritys, joka ei ole sopimuksen tekohetkellä ollut niillä kyseisillä markkinoilla, joita yritysten välinen sopimus on koskenut, ollut potentiaalista kilpailua koskevassa suhteessa yhden tai useamman näillä markkinoilla jo toimivan yrityksen kanssa (markkinaoikeuden päätöksen 99 kohta).

(132) Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen arvioimiseksi, onko yritys, joka ei ole markkinoilla, potentiaalista kilpailua koskevassa suhteessa yhden tai useamman näillä markkinoilla jo toimivan yrityksen kanssa, on ensinnäkin määritettävä, onko olemassa tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia siihen, että ensin mainittu yritys tulee mainituille markkinoille ja kilpailee viimeksi mainitun tai mainittujen kanssa (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(133) Kun on kyse sopimuksesta, jonka seurauksena yritys pidetään tilapäisesti poissa markkinoilta, on selvitettävä, olisiko yrityksellä ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet päästä kyseisille markkinoille ja kilpailla niillä vakiintuneesti toimivien yritysten kanssa ilman kyseistä sopimusta. Tällainen arviointiperuste sulkee pois sen, että potentiaalista kilpailua koskevan suhteen toteaminen voisi perustua pelkkään täysin hypoteettiseen mahdollisuuteen tällaiseen markkinoille tuloon tai pelkkään yrityksen, joka ei toimi kyseisillä markkinoilla, tämänsuuntaiseen tahtoon. Käänteisesti siinä ei millään tavoin edellytetä, että osoitetaan varmasti, että kyseinen yritys tosiasiallisesti tulee kyseisille markkinoille, eikä etenään, että se pystyy myöhemmin pysymään kyseisillä markkinoilla (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 61 ja 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(134) Unionin tuomioistuin on todennut, että potentiaalisen kilpailun tilanteen osoittamista on tuettava useilla yhtäpitävillä tosiseikoilla, joissa otetaan huomioon markkinoiden rakenne sekä markkinoiden toimintaa sääntelevä taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys ja joilla pyritään osoittamaan, että asianomaisella yrityksellä olisi ollut ilman sopimusta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet päästä kyseisille markkinoille (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(135) Subjektiivinen seikka, kuten pelkästään yrityksen, joka ei toimi kyseessä olevilla markkinoilla, halukkuus tulla näille markkinoille tai se, miten kyseisillä markkinoilla jo toimiva yritys mieltää tämän yrityksen, ei voi olla itsenäinen, ratkaiseva tai välttämätön todiste potentiaalisen kilpailun tilanteesta. Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että tällainen subjektiivinen seikka otetaan huomioon yhtäpitävien objektiivisten seikkojen tueksi ja siten kyseisille markkinoille pääsyä koskevien tosiasiallisten ja konkreettisten mahdollisuuksien olemassaolon osoittamiseksi (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 69 ja 70 kohta).

(136) Sen konsernin, johon kyseinen yritys kuuluu, yksiköiden toiminnasta sekä kyseisen yrityksen toiminnasta asianomaisilla markkinoilla sekä tuotantoketjun alkupään markkinoilla ja liitännäismarkkinoilla ennen kyseessä olevan sopimuksen allekirjoittamista on katsottava, että myös tällaiset seikat voidaan ottaa huomioon potentiaalisen kilpailun tilanteen tunnistamisessa. Kyseisille markkinoille pääsyä koskevien tosiasiallisten ja konkreettisten mahdollisuuksien olemassaoloa on toki arvioitava kyseessä olevan sopimuksen tekopäivänä, joten tämän sopimuksen tekemisen jälkeisiin olosuhteisiin liittyvät seikat on loogisesti suljettu pois. Tämä ei kuitenkaan koske yrityksen, joka ei toimi kyseisillä markkinoilla, konsernin yksiköiden tai itse mainitun yrityksen aikaisempaa taloudellista toimintaa asianomaisilla markkinoilla tai tuotantoketjun alkupään markkinoilla tai liitännäisillä markkinoilla. Tällainen toiminta voi nimittäin olla merkityksellistä määritettäessä mahdollisia markkinoille pääsyn esteitä tai markkinoiden rakennetta, tai ne voivat olla osoitus mahdollisesta toteuttamiskelpoisesta taloudellisesta strategiasta kyseisille markkinoille pääsyssä (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 72 kohta).

(137) Konsernin eri yksiköiden taloudellinen toiminta asianomaisilla markkinoilla ennen asiassa kyseessä olleen kumppanuussopimuksen allekirjoittamista voidaan ottaa huomioon, koska ne ovat merkityksellisiä tosiseikkoja potentiaalisen kilpailun tilanteen luonnehtimisen kannalta. Kyseisille markkinoille pääsyn kannalta hyödyllisen taitotiedon mahdollisen muodostumisen tai siirtymisen lisäksi tällaiset tekijät voivat olla merkityksellisiä erityisesti arvioitaessa, oliko asianomaisella yrityksellä todennäköisesti toteuttamiskelpoinen taloudellinen strategia kyseisille markkinoille pääsemiseksi. Näin voisi olla erityisesti, jos kyseinen yritys olisi jo osoittanut kykenevänsä käyttämään vahvaa läsnäoloaan tietyillä maantieteellisillä markkinoilla päästäkseen uusille toimialoille kumppanuuksien avulla sellaisten yritysten kanssa, jotka jo toimivat kyseisillä tuotemarkkinoilla. Samalla tavoin kyseessä olevan yrityksen toiminta näihin markkinoihin liitännäisillä markkinoilla voidaan ottaa huomioon, jos tällä toiminnalla voidaan osoittaa kyseisen yrityksen tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet tulla näille markkinoille (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 74 kohta).

(138) Unionin tuomioistuin on vielä todennut, että markkinoille pääsemistä koskevat valmistelevat toimet eivät voi olla potentiaalisen kilpailun tilanteen toteen näyttämistä koskeva erillinen edellytys. Tällaisilla toimilla on nimittäin merkitystä vain siltä osin kuin ne voivat olla hyödyllisiä sen osoittamiseksi, että asianomaisella yrityksellä oli tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet päästä kyseisille markkinoille. Ei siis voida katsoa, että olisi välttämättä osoitettava, että asianomainen yritys on toteuttanut valmistelevia toimia, jotta sitä voitaisiin pitää mahdollisena kilpailijana kyseisillä markkinoilla. Tällaisten toimien mahdollinen merkitys kyseisille markkinoille tulon kannalta riippuu joka tapauksessa muun muassa näiden markkinoiden rakenteesta sekä niiden toimintaa sääntelevästä taloudellisesta ja oikeudellisesta asiayhteydestä. Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että tällaiset toimenpiteet voivat osoittautua merkittäviksi silloin, kun kyseisillä markkinoilla on lääkemarkkinoiden tavoin lukuisia markkinoille pääsyn esteitä (C-331/21,

EDP – Energias de Portugal ym., 75 ja 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(139) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että potentiaalisella kilpailijalla tarkoitetaan yritystä, jolla on realistiset edellytykset eikä ainoastaan teoreettiset mahdollisuudet toteuttaa lyhyellä aikavälillä tarvittavat lisäinvestoinnit tai vastata muista välttämättömistä kustannuksista voidakseen tulla merkityksellisille markkinoille. Tarjouskilpailuun osallistumisen edellyttäessä lisäresurssien hankkimista kilpailusuhteen arvioinnissa olennaiseksi muodostuu se, onko yrityksellä mahdollisuus ja edellytykset tehdä tarvittavat resursseja koskevat investoinnit hankintasopimuksesta kilpailemiseksi. Kysymys on näin ollen potentiaalisen kilpailusuhteen arvioimisesta.

(140) Potentiaalisen kilpailusuhteen toteamiseksi ratkaisevaa on sen arvioiminen, olisiko osakasyhtiöillä ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua kyseessä oleviin Fölin tarjouskilpailuihin itsenäisellä tarjouksella ja ottaa itsenäisesti vastattavakseen tarjouskilpailujen kohteena oleva liikennöinti. Asiaa on arvioitava tarjouskilpailu- ja osakaskohtaisesti.

(141) Potentiaalisen kilpailusuhteen osoittamiseksi ei ole tarpeen osoittaa, että yhtiöt olisivat varmuudella jättäneet itsenäiset tarjoukset ilman kyseessä olevaa tarjousyhteistyötä. Sillä, olisiko osakasyhtiön itsenäinen tarjous voittanut tarjouskilpailun tai olisiko tarjousyhteistyön kautta annettu tarjous ollut edullisempi kuin itsenäinen tarjous, ei ole arvioinnissa merkitystä. Ratkaisevaa ei myöskään ole yhtiön subjektiivinen halukkuus osallistua tarjouskilpailuun itsenäisellä tarjouksella, vaan on arvioitava objektiivisesti yhtiön tosiasiallista kykyä osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun ja vastata hankintasopimuksen tarkoittaman liikennöinnin tuottamisesta.

(142) Arvioitaessa sitä, onko osakasyhtiöillä ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet tarjouksen tekemiseen, voidaan ottaa huomioon myös unionin tuomioistuimen tuomiossa C-331/21, *EDP – Energias de Portugal*, toteuttamiskelpoisesta taloudellisesta strategiasta lausuttu. Arvioinnissa on tällöin kiinnitettävä huomiota osakasyhtiöiden aiempaan toimintaan liikennepalvelujen harjoittajina sekä niillä oleviin valmiuksiin ja edellytyksiin osallistua kyseessä oleviin tarjouskilpailuihin.

(143) Yhtiön tosiasiallisia ja konkreettisia osallistumismahdollisuuksia on arvioitava tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten perusteella. Yhtiötä ei ensinnäkään voida pitää potentiaalisena kilpailijana, mikäli yhtiö ei olisi kyennyt täyttämään tarjouspyynnössä tarjoajalle asetettuja vähimmäisvaatimuksia.

(144) Asiassa on lisäksi arvioitava, onko osakasyhtiöllä kyky tuottaa tarjouskilpailun kohteena olevat palvelut sopimuskauden ajan. Arvioinnissa on otettava huomioon asian olosuhteet, kuten yhtiön koko sekä sen resurssit ja valmiudet, tarjouskilpailun kohteen arvo ja kohteen liikennöinnin koko, hankintasopimuksen aiheuttaman taloudellisen riskin suuruus sekä hankkeeseen tarvittavien investointien määrä.

(145) Yhtiön mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun ja täyttää sopimuksen vaatimukset on arvioitava taloudellisesti realistisesti toteutettavissa olevista lähtökohdista. Yrityksen riskinotto- ja kantokykyä suhteessa tarjouskilpailun kohteeseen on tarkasteltava osana itsenäisen tarjoamisen mahdollisuuden arviointia. Yritykseltä ei voida edellyttää sen voimavaroihin nähden suhteettoman suuria investointeja. Tarjoajan on kyettävä tuottamaan sopimuksen kohteena oleva palvelu ilman sen voimavaroihin nähden liian suurta taloudellista riskiä.

(146) Yritysten välinen tarjousyhteistyö rajoittaa kilpailua kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla lähtökohtaisesti vain, jos yhteistyön osapuolet olisivat voineet osallistua tarjouskilpailuun myös itsenäisesti tai mikäli yhteistyöhön on osallistunut enemmän osapuolia kuin on ollut tarpeen.

5.3.2 *Asiassa esitetty näyttö*

(147) Markkinaoikeus on päätöksessään selostanut joukkoliikennemarkkinoiden sääntelyä (markkinaoikeuden päätöksen 105–108 kohta) sekä asiassa esitettyä näyttöä tilaajan toiminnasta (markkinaoikeuden päätöksen 109–113 kohta), tarjouskilpailuista (markkinaoikeuden päätöksen 114–134 kohta), liikennöinnin toteuttamiseksi tarvittavista resursseista (markkinaoikeuden päätöksen 135–146 kohta) sekä osakasyhtiökohtaista näyttöä (markkinaoikeuden päätöksen 147–215 kohta).

(148) Markkinaoikeuden toteamalla tavalla asiassa esitetty väitetyn potentiaalisen kilpailusuhteen olemassaoloa koskeva näyttö on muodostunut keskeisiltä osin kyseessä olevia tarjouskilpailuja koskevasta näytöstä sekä osakasyhtiökohtaisesta näytöstä näiden yhtiöiden taloudellisesta tilanteesta, resursseista ja investointimahdollisuuksista, minkä lisäksi asiassa on esitetty näyttöä liikennöinnin toteuttamiseksi tarvittavien resurssien saatavuudesta. Edelleen asiassa on esitetty näyttöä osakasyhtiöiden subjektiivisista näkemyksistä kilpailun mahdollisuudesta (markkinaoikeuden päätöksen 216 kohta).

5.3.3 *Tarjoajille asetetut vähimmäisvaatimukset*

(149) Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat esittäneet, ettei markkinaoikeudessa ole esitetty sellaista näyttöä, joka osoittaisi yhtiöiden olleen kelpoisia osallistumaan tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014. Yhtiöt ovat lisäksi vedonneet tarjoajan rahoituksellista ja taloudellista asemaa koskevien vähimmäisvaatimusten epäselvyyteen. Myös LSL:n mukaan KKV:n olisi tullut näyttää, että osakkaat olisivat täyttäneet tarjouskilpailujen vähimmäisvaatimukset.

(150) Markkinaoikeuden toteamalla tavalla tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 tarjoajalla on tullut olla muun ohella hankinnan kokoon ja laatuun nähden taloudelliset edellytykset hankinnan suorittamiseen. Tätä on todettu arvioitavan tarjoajan vakavaraisuudesta, maksukykyisyydestä,

kannattavuudesta ja luottokelpoisuudesta saatujen tietojen perusteella. Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ollut asetettu tältä osin yksityiskohtaisia vaatimuksia. Markkinaoikeuden mukaan kyseisessä vaatimuksessa on katsottava olleen kysymys varsin tavanomaisena pidettävästä tarjoajalle asetetusta vähimmäisvaatimuksesta, jonka täyttymisessä hankintayksiköllä on laaja harkintavaltia (markkinaoikeuden päätöksen 219 kohta).

(151) Markkinaoikeus on katsonut, että asiassa ei jälkikäteen ole mahdollista varmuudella todentaa kyseisten vaatimusten täyttymistä tarjoushetkellä, mutta ottaen huomioon, että yhtiöt ovat toimineet alalla liikenteenharjoittajina vuosikymmeniä ja niiden taloudelliset tunnusluvut ovat olleet asiassa esitetyn mukaan toimialalla tavanomaisena pidettävällä tasolla, ei asiassa ole ilmennyt perusteita katsoa, etteivät mainitut osakasyhtiöt olisi kyenneet täyttämään kyseisiä vaatimuksia (markkinaoikeuden päätöksen 219 kohta).

(152) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden päätöksessään esittämällä perusteluilla, ettei asiassa ole ilmennyt perusteita katsoa, etteivät mainitut osakasyhtiöt olisi kyenneet täyttämään tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 tarjoajalle asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei näin ollen ole tältä osin perusteita.

(153) Tarjouskilpailua 2/2016 koskevan tarjouspyynnön mukaan tarjoajalla on tullut olla hankinnan kokoon ja laatuun nähden taloudelliset edellytykset hankinnan suorittamiseen, mitä on todettu arvioitavan ehdokkaan vakavaraisuudesta ja luottokelpoisuudesta saatujen tietojen perusteella. Ehdokkaan viimeisen vahvistetun liikevaihdon on tullut olla vähintään yksi miljoonaa euroa ja tarjoajan Suomen Asiakastieto Oy:n Rating Alfa -suosituksen mukaisen tai vastaavan luottotietolaitoksen luottokelpoisuusluokituksen on tullut olla vähintään tyydyttävä+ (A+) tai vastaava. Asiassa ei ole vedottu siihen, että osakasyhtiöt eivät olisi joltakin osin täyttäneet mainittuja tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksia.

5.3.4 *Itsenäisen tarjouksen tekemisen edellytysten arviointiajankohta*

(154) LSL sekä Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat esittäneet, että osakasyhtiöiden mahdollisuuksia jättää itsenäinen tarjous on arvioitava tarjousten jättämisen ajankohtana, eikä liikennöinnin alkaessa, kuten markkinaoikeus on katsonut.

(155) KKV:n mukaan arvioidessaan osakasyhtiöiden kykyä täyttää tarjouspyynnössä asetetut kalustovaatimukset virasto on esityksessään tarkastellut kokonaisvaltaisesti muun muassa osakasyhtiöiden resurssitilannetta sekä yhteistarjousten antamisen että kohteiden liikennöinnin alkamisen ajankohtana.

(156) Markkinaoikeus on todennut, että virasto on arvioinut osakasyhtiöiden kykyä osallistua tarjouskilpailuihin ja täyttää tarjouspyynnöissä asetetut kalustovaatimukset niin yhtiöiden omistuksessa ja hallinnassa olleen kaluston perusteella kuin sen perusteella, millaisia mahdollisuuksia yhtiöillä on ollut

tehdä kalustohankintoja. Virasto on tarkastellut kunkin osakasyhtiön käytettävissä olleita resursseja osin sekä yhteisyrityksen tarjouksen antamishetkellä että kohteen liikennöinnin alkaessa, osin vain liikennöinnin alkaessa. Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat tarkastelleet yhtiöiden resursseja, eritoten kalustoresursseja ja niiden käyttöikää, tarjousten jättämiselle asetettuna määräpäivänä ja liikennöinnin alkaessa (markkinaoikeuden päätöksen 228 kohta).

(157) Markkinaoikeuden mukaan arvioitaessa osakasyhtiöiden mahdollisuuksia jättää itsenäinen tarjous merkityksellisenä ajankohtana voidaan lähtökohtaisesti ajatella pidettävän tarjousten jättämiselle asetettua määräaika. Julkisissa hankinnoissa tarjoajan ei ole kuitenkaan välttämätöntä yksilöidä resursseja täsmällisesti vielä tarjousta antaessaan vaan riittävää on, että resurssit ovat käytettävissä sopimuskauden alkaessa, kun liikennöinti aloitetaan. Kun potentiaalisen kilpailun olemassaolon toteaminen edellyttää ainoastaan sen osoittamista, että osakasyhtiöllä on ollut muun ohella taloudellisten ja liikennöinnin toteuttamiseksi tarvittavien muiden resurssien saatavuudesta esitetyn selvityksen perusteella tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet tavoitella kyseisiä sopimuksia, markkinaoikeuden mukaan resurssien arvioinnissa on näin ollen olennaista tarkastella osakasyhtiön kykyä hankkia liikennöimiseen tarvittavat resurssit ennen liikennöinnin aloittamista (markkinaoikeuden päätöksen 229 kohta).

(158) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että resurssien arvioinnissa ratkaisevaa on osakasyhtiön kyky hankkia liikennöimiseen tarvittavat resurssit ennen liikennöinnin aloittamista. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon myös tarjouksen jättämisen ajankohtana osakasyritysten hallussa olleet resurssit sekä yhtiön taloudellinen tilanne tuona ajankohtana sekä edellytykset muutoin hankkia tarvittavat resurssit käyttöönsä ennen liikennöinnin alkamista.

5.3.5 *Edellytykset itsenäisen tarjouksen tekemiseen tarjouskilpailussa 3/2013*

(159) Markkinaoikeus on arvioidessaan potentiaalista kilpailua tarjouskilpailun 3/2013 osalta johtopäätöksensä katsonut esitetyn selvityksen perusteella, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla, Savonlinjalla ja Citybusilla on rahoitusmahdollisuuksiensa ja tekemiensä kalustoinvestointien perusteella ollut objektiivisesti arvioiden kyky tehdä tarvittaessa kohteiden edellyttämiä kalustohankintoja tai vaihtoehtoisesti vuokrata kalustoa käyttöönsä Fölin tarjouskilpailussa 3/2013 ja saada kyseinen kalusto käyttöönsä ennen liikennöinnin aloittamista (markkinaoikeuden päätöksen 244 kohta).

(160) Markkinaoikeus on lisäksi katsonut, että asiassa esitetty kuljettajien saatavuutta koskeva näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla, Savonlinjalla ja Citybusilla on ollut riittävä varmuus mahdollisuudesta saada tarvittava määrä kuljettajia hankittua liikennöinnin aloittamiseen mennessä Fölin tarjouskilpailussa 3/2013 (markkinaoikeuden päätöksen 245 kohta).

(161) Markkinaoikeus on vielä katsonut, että asiassa esitetty näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että mikäli osakasyhtiöiden varikoilla ei ole ollut tarpeeksi kapasiteettia käsillä olevien tarjouskilpailujen liikennöinnin toteuttamisen edellyttämän lisäkaluston säilyttämiseen, on yhtiöillä ollut mahdollista joko investoida uuteen varikkoon, laajentaa käytössä olevaa varikkoa tai hankkia varikkopalveluita muilta toimijoilta. Asianosaisilla osakasyhtiöillä on siten katsottava olleen liikennöinnin edellyttämien varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla sopimuksista itsenäisesti (markkinaoikeuden päätöksen 246 kohta).

(162) Markkinaoikeus on näin ollen katsonut, että edellä mainituilla osakasyhtiöillä on ollut kalusto-, kuljettaja- ja varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla sopimuksista itsenäisesti tarjouskilpailussa 3/2013 (markkinaoikeuden päätöksen 247 kohta)

(163) Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat esittäneet, että osakkaiden voidaan katsoa olleen uuteen toimijaan verrattavassa asemassa Fölin hankintasopimuksia koskevien markkinoiden avautuessa vuonna 2013. Yhtiöiden mukaan usealle liikennöitsijälle yhteisvastuullisesti myönnetyn luvan varassa liikennöiminen ei ole sama asia kuin Fölin hankintasopimuksista huolehtiminen itsenäisesti. Myös LSL on vedonnut osakkailta puuttuvaan kokemukseen vastaavista kilpailutuksista ja siihen, että itsenäinen osallistuminen olisi edellyttänyt osakkailta uuden liiketoimintamallin omaksumista ja aiempaa huomattavasti suurempien investointien ja liiketoiminnallisten riskien ottamista.

(164) Asiassa esitetystä selvityksestä ilmenee, että Föliin kuuluvia liikennöintikohteita on kilpailutettu ensimmäisen kerran vuonna 2013 (markkinaoikeuden päätöksen 109 kohta). Tarjouskilpailussa 3/2013 tilaaja kilpailutti Kaarinan, Naantalın, Raision, Ruskon ja Turun alueiden seutulinjojen liikennöinnin ensimmäistä kertaa (KKV:n esityksen 44 kohta).

(165) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että arvioitaessa osakasyhtiöiden edellytyksiä ja osaamista osallistua Fölin tarjouskilpailuihin on otettava huomioon, että kaikilla TLO:n osakkailla on jo tarjouskilpailujen aikaan ollut pitkäaikainen, useiden vuosikymmenten mittainen kokemus toimialalta. Yhtiöt ovat liikennöineet yhteisvastuullisesti liikennelupien sekä joukkoliikennelain (869/2009) mukaisten siirtymäajan liikennöintisopimusten perusteella Turun seudulla harjoitettua joukkoliikennettä. Tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden liikennöinti on kuulunut ennen kilpailutusta TLO:n osakkaiden yhteisvastuullisesti liikennöimään alueeseen (KKV:n esityksen 155 kohta ja markkinaoikeuden päätöksen 67 ja 68 kohta). TLO:n osakkailla on ollut omaa linja-autokalustoa, henkilökuntaa ja liikennöinnin tuottamiseen soveltuva varikko käytettävissään Fölin alueella. Savonlinja on myös osallistunut joukkoliikennettä koskeviin tarjouskilpailuihin itsenäisesti ja voittanut Turun paikallisliikenteen tarjouskilpailun vuonna 2013. Osakkailla on siten katsottava lähtökohtaisesti olleen tarvittavat edellytykset ja myös tarvittava osaaminen Fölin tarjouskilpailuihin osallistumiselle.

(166) Tarjouskilpailussa 3/2013 liikennöinti oli jaettu kolmeen kohteeseen, joista oli tarjouspyynnön mukaan mahdollista antaa erilliset osatarjoukset. Kohteessa 1 kalustovaatimuksena oli viisi linja-autoa ja yksi vara-auto. Kohteessa 2 kalustovaatimuksena oli neljä linja-autoa ja yksi vara-auto. Kohteessa 3 kalustovaatimuksena oli kuusi linja-autoa ja yksi vara-auto. Linja-autojen on tullut täyttää vähintään ympäristönormin Euro 3 + CRT (tai vastaava suodatin) vaatimukset (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 49 kohta). Tarjouskilpailussa 3/2013 kohteiden liikennöinti on alkanut noin kymmenen kuukauden kuluttua hankintapäätöksen tekemisestä.

(167) Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat esittäneet, että itsenäisen tarjoamisen tilanteessa hankittavat automäärät olisivat olleet huomattavia. Yhtiöiden mukaan tarjous olisi riittävän kilpailukyvyyn ja synergiasyiden johdosta tullut jättää kaikkiin kolmeen osakohteeseen, minkä lisäksi kalustoinvestoinnit olisivat koskeneet kalliimpia Euro 6 -tyypin linja-autoja niistä saatavien lisäpisteiden vuoksi.

(168) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tarjouskilpailuun 3/2013 on kuulunut kolme eri kohdetta, eikä tarjouksen antaminen niistä kaikista ole tarjouspyynnön nojalla ollut välttämätöntä. Jos tarjouskilpailussa on mahdollista tehdä tarjous vain osaan tarjouskilpailun kohteita, kilpailijoina on pidettävä yrityksiä, jotka voivat tehdä tarjouksia yhdestä tai useammasta osasta, mutta eivät mahdollisesti kaikista tarjouskilpailun osakohteista. Vastaavasti tarvittavia kalustoinvestointeja on arvioitava suhteessa tarjouspyynnössä asetettuihin vähimmäisvaatimuksiin. Vaikka tarjoaja voisi saada kilpailuetua, mikäli sen on mahdollista täyttää asetetut laadun vertailuperusteet vähimmäisvaatimuksia paremmin, tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta mahdollisuuksiin osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun.

(169) Markkinaoikeus on päätöksessään selostaessaan osakasyhtiöitä koskevaa näyttöä todennut muun ohella, että Jalon Liikenteellä on ollut käytössään Fölin tarjouskilpailun 3/2013 ajankohtana kuusi tarjouskilpailun vaatimukset täyttänyttä joukkoliikenteen linja-autoa, joista yhtä on sittemmin käytetty kohteen 1 liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 149 kohta). Linjaliikenne Muurisella on vastaavana ajankohtana ollut käytössään 12 kyseiset vaatimukset täyttänyttä joukkoliikenteen linja-autoa, joista yhtä on sittemmin käytetty kohteen 3 liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 169 kohta). Linjaliikenne Nyholmilla on vastaavana ajankohtana ollut käytössään kahdeksan kyseiset vaatimukset täyttänyttä joukkoliikenteen linja-autoa, joista yhtä on käytetty kohteen 1 liikennöintiin ja yhtä kohteen 2 liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 183 kohta). Citybusilla on vastaavana ajankohtana ollut käytössään viisi tarjouskilpailun vaatimukset täyttänyttä joukkoliikenteen linja-autoa, joista kahta on käytetty kohteen 1 liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 206 kohta). Savonlinjalla puolestaan on kyseisenä ajankohtana ollut yli 80 joukkoliikenteen linja-autoa (markkinaoikeuden päätöksen 196 kohta).

(170) Kaikki edellä mainitut yhtiöt ovat tehneet vuosittain joukko- ja tilausajoliikenteen kalustohankintoja, jotka on rahoitettu [LIIKESALAISUUS] (markkinaoikeuden päätöksen 152, 153, 172, 173, 185, 197 sekä 209 kohta).

(171) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla, Savonlinjalla ja Citybusilla on ollut tarjouskilpailun ajankohtana kyky käyttää niiden hallussa ollutta kalustoa kohteen liikennöintiin, tehdä kohteen edellyttämiä kalustohankintoja tai vuokrata kalustoa käyttöönsä.

(172) Asiassa esitetyn näytön perusteella on todettavissa, että osakkailla on ollut tarjouskilpailun 3/2013 ajankohtana tarjouskilpailun kohteiden liikennöinnin tuottamiseksi riittävä määrä kuljettajia palveluksessaan tai vähintään mahdollisuus vuokrata henkilöstöä kolmannelta toimijalta (markkinaoikeuden päätöksen 240 kohta).

(173) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella joidenkin osakkaiden varikoilla olisi ollut tilaa tarjouskilpailun 3/2013 ajankohtana tarjouskilpailun edellyttämälle kalustolle, mikäli kalusto olisi tullut lisäyksenä olemassa olevaan kalustomäärään. Niiden osakkaiden, joiden varikoilla ei välttämättä ole ollut riittävästi vapaata kapasiteettia mainitun tarjouskilpailun edellyttämälle kalustolle, olisi ollut markkinaoikeuden toteamin tavoin mahdollista hankkia varikkopalveluja muilta markkinatoimijoilta tai laajentaa käytössä ollutta varikkoa taikka investoida uuteen varikkokiinteistöön (markkinaoikeuden päätöksen 242 kohta).

(174) Savonlinjan mukaan yhtiö on aikaisempien investointiensa vuoksi ja oman liiketaloudellisen harkintansa perusteella päättänyt, ettei se jätä itsenäistä tarjousta tarjouskilpailussa 3/2013. Arvioitaessa edellä mainittujen seikkojen vaikutusta Savonlinjan osallistumismahdollisuuksiin on otettava huomioon, että tarjouskilpailu 3/2013 oli jaettu kolmeen kohteeseen, joista sai antaa erilliset osatarjoukset, sekä se, että Savonlinja on liikennöinyt tarjouskilpailun 3/2013 kohteita TLO:n voitettua tarjouskilpailun (markkinaoikeuden päätöksen 116 kohta ja KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 52 kohta). Asiassa ei näin ollen ole perusteita katsoa, ettei Savonlinjalla olisi ollut kykyä osallistua itsenäisesti tarjouskilpailuun 3/2013, eikä yhtiön ilmoittamille liiketaloudellisille perusteille voida antaa merkitystä asian arvioinnissa.

(175) Korkein hallinto-oikeus katsoo asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että TLO:n osakkailla on ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua Fölin tarjouskilpailuun 3/2013 vähintään osaan sen kohteista.

(176) Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan muutoin huomioon markkinaoikeuden perustelut, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja ja Citybus ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 3/2013.

5.3.6 *Edellytykset itsenäisen tarjouksen tekemiseen tarjouskilpailussa 1/2014*

(177) Markkinaoikeus on arvioidessaan potentiaalista kilpailua tarjouskilpailun 1/2014 osalta johtopäätöksensä katsonut, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla on rahoitusmahdollisuuksiensa ja tekemiensä kalustoinvestointien perusteella ollut objektiivisesti arvioiden kyky tehdä tarvittaessa kohteiden edellyttämiä kalustohankintoja tai vaihtoehtoisesti vuokrata kalustoa käyttöönsä Fölin tarjouskilpailussa 1/2014 ja saada kyseinen kalusto käyttöönsä ennen liikennöinnin aloittamista. Lisäksi kyseisillä yhtiöillä on katsottava olleen käytössään riittävä määrä tarjouspyynnössä määritetylle siirtymäkaudelle soveltuvaa kalustoa (markkinaoikeuden päätöksen 244 kohta).

(178) Markkinaoikeus on katsonut lisäksi, että asiassa esitetty kuljettajien saatavuutta koskeva näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla on ollut riittävä varmuus mahdollisuudesta saada tarvittava määrä kuljettajia hankittua liikennöinnin aloittamiseen mennessä Fölin tarjouskilpailussa 1/2014 (markkinaoikeuden päätöksen 245 kohta).

(179) Markkinaoikeus on vielä katsonut, että asiassa esitetty näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että mikäli osakasyhtiöiden varikoilla ei ole ollut tarpeeksi kapasiteettia käsillä olevien tarjouskilpailujen liikennöinnin toteuttamisen edellyttämän lisäkaluston säilyttämiseen, on yhtiöillä ollut mahdollista joko investoida uuteen varikkoon, laajentaa käytössä olevaa varikkoa tai hankkia varikkopalveluita muilta toimijoilta. Asianosaisilla osakasyhtiöillä on siten katsottava olleen liikennöinnin edellyttämien varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla sopimuksista itsenäisesti (markkinaoikeuden päätöksen 246 kohta).

(180) Markkinaoikeus on näin ollen katsonut, että edellä mainituilla osakasyhtiöillä on ollut kalusto-, kuljettaja- ja varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla sopimuksista itsenäisesti tarjouskilpailussa 1/2014 (markkinaoikeuden päätöksen 247 kohta).

(181) Asiassa esitetystä selvityksestä ilmenee, että tarjouskilpailussa 1/2014 tilaaja kilpailutti Kaarinan sisäiset linjat ensimmäistä kertaa. Tarjouskilpailussa ei voinut antaa osatarjouksia (KKV:n esityksen 48 kohta). Tarjouspyynnön mukaan kalustovaatimuksena oli kolme uutta P2-tyypin linja-autoa ja yksi M1-tyypin linja-auto sekä riittävästi vara-autoja (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 167 kohta).

(182) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tarjouskilpailun 1/2014 kohde on ollut liikennöinnin koon osalta suhteellisen pieni. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla on ollut asiassa esitetyn selvityksen perusteella tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla tarjouskilpailun kohteesta varsinaisen sopimuskauden osalta itsenäisesti.

(183) Hankintapäätös tarjouskilpailusta 1/2014 tehtiin 11.6.2014, ja liikennöinti tuli aloittaa 1.8.2014. Koska kohteen liikennöinti alkoi hyvin pian hankintapäätöksen tekemisen jälkeen, tilaaja asetti kuuden kuukauden siirtymäkauden kalustohankinnoille (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 168 kohta). Tarjouspyynnön mukaan siirtymäkaudella sai käyttää vanhempaa ja/tai ominaisuuksiltaan huonompaa linja-autokalustoa (KKV:n asiakirjatodiste 178).

(184) Tarjouskilpailussa tarjoajan on tullut kyetä tarjoamaan siirtymäkauden liikenteeseen kolme pienlinja-autoa. Kyseisten ajoneuvojen on tullut olla käytettävissä liikennöintiin alle kahden kuukauden kuluttua hankintapäätöksen tekemisestä (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 167 ja 169 kohta).

(185) Virasto on seuraamusmaksuesityksessään katsonut, että TLO:n osakasyhtiöistä Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla olisi objektiivisesti arvioiden ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella ja toteuttaa kohteen liikennöinti itsenäisesti (KKV:n esityksen 135 kohta). Linjaliikenne Nyholmin ja Savonlinjan osalta virasto on katsonut, ettei sen käytössä olevien tietojen perusteella ole ollut mahdollista todeta riittävällä varmuudella, että kyseiset yhtiöt olisivat pystyneet hankkimaan siirtymäajan liikennöinnin edellyttämää kalustoa, ja näin ollen, että niillä olisi ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua kyseessä olevaan tarjouskilpailuun itsenäisillä tarjouksilla ja toteuttaa kohteen liikennöinti (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 220 kohta).

(186) Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat esittäneet, että mainittuja yhtiöitä tulisi kohdella samoin kuin Linjaliikenne Nyholmia, jonka ei katsottu olevan potentiaalinen kilpailija siltä puuttuneen siirtymäkauden kaluston vuoksi. Yhtiöt sekä LSL ovat vedonneet lisäksi siihen, että siirtymäkauden kaluston osalta tarjousten jättämisen hetkellä oli epäselvää, minkälainen kalusto täyttää tarjouspyynnön vaatimukset, ja tämä on muodostanut esteen osakkaiden itsenäiselle osallistumiselle tarjouskilpailuun.

(187) Turun seudun joukkoliikennejohtajana toiminut B on selvityksessään virastolle esittänyt, että tarjouskilpailussa 1/2014 siirtymäkauden kalustoa ei ollut määritelty tarjouspyyntöasiakirjoissa tarkasti (KKV:n asiakirjatodiste 177 ja 178). Liikennöinti kohteissa on tullut aloittaa jo 1.8.2014, mistä syystä tilaaja oli valmis hyväksymään siirtymäkaudelle minkä tahansa kohteen liikennöintiin sopivan kaluston. B:n mukaan käytännössä tämä oli tarkoittanut, että isoa linja-autoa ei voinut käyttää, koska se ei olisi mahtunut liikennöitävälle tielle, mutta mikä vain pienempi kalusto oli hyväksytty. Ominaisuuksiltaan huonommalla kalustolla oli tarkoitettu sitä, että siirtymäkauden kaluston ei tarvinnut täyttää esimerkiksi vaatimuksia linjakilvistä, matalalattiaisuudesta, tilaajaväristä tai auton päästöluokista.

(188) Asiassa esitetyn selvityksen mukaan Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat tosiasiallisesti liikennöineet tarjouskilpailun kohteena ollutta siirtymäajan liikennettä TLO:n tehtyä tarjouksen ja voitettua

tekemällään tarjouksella tarjouskilpailun (markkinaoikeuden päätöksen 150, 170 ja 207 kohta). Asiassa ei näin ollen ole perusteita katsoa, että siirtymäajan kalustoa koskeviin vaatimuksiin mahdollisesti liittyneet epäselvyydet olisivat olleet niin merkittäviä, että ne olisivat estäneet Jalon Liikennettä, Linjaliikenne Muurista ja Citybusia osallistumasta tarjouskilpailuun 1/2014 itsenäisellä tarjouksella.

(189) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Jalon Liikenteen ja Linjaliikenne Muurisen sen hetkiset kalustoresurssit olisivat soveltuneet kohteen siirtymäajan liikenteen toteuttamiseen (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 176 ja 191 kohta). Citybusilta on puuttunut siirtymäajan liikennöinnin edellyttämästä kalustosta yksi pienlinja-auto, joka sen olisi täytynyt hankkia hankintapäätöksen tekemisen ja kohteen liikennöinnin aloittamisen välisenä aikana (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 210 kohta ja markkinaoikeuden päätöksen 207 kohta). Kun otetaan huomioon, että tilaaja on ollut valmis hyväksymään siirtymäkaudelle lähes minkä tahansa pienlinja-auton ja Citybusilla olisi ollut myös mahdollisuus tehdä kohteen edellyttämiä kalustohankintoja tai vuokrata kalustoa käyttöönsä, asiaa ei tule arvioida toisin myöskään Citybusin osalta. Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla on siten katsottava olleen joko käytössään tai hankittavissa käyttöönsä riittävä määrä siirtymäkaudelle soveltuvaa kalustoa.

(190) Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan muutoin huomioon markkinaoikeuden perustelut, korkein hallinto-oikeus, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 1/2014.

5.3.7 *Edellytykset itsenäisen tarjouksen tekemiseen tarjouskilpailussa 2/2016*

5.3.7.1 Markkinaoikeuden johtopäätökset

(191) Markkinaoikeus on katsonut, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla ja Citybusilla on rahoitusmahdollisuuksiensa ja tekemiensä kalustoinvestointien perusteella ollut objektiivisesti arvioiden kyky tehdä tarvittaessa kohteiden edellyttämiä kalustohankintoja tai vaihtoehtoisesti vuokrata kalustoa käyttöönsä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 ja saada kyseinen kalusto käyttöönsä ennen liikennöinnin aloittamista (markkinaoikeuden päätöksen 244 kohta).

(192) Markkinaoikeus on katsonut lisäksi, että asiassa esitetty kuljettajien saatavuutta koskeva näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla ja Citybusilla on ollut riittävä varmuus mahdollisuudesta saada tarvittava määrä kuljettajia hankittua liikennöinnin aloittamiseen mennessä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 (markkinaoikeuden päätös 245 kohta).

(193) Markkinaoikeus on vielä katsonut, että asiassa esitetty näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että mikäli osakasyhtiöiden varikoilla ei ole ollut tarpeeksi kapasiteettia käsillä olevien tarjouskilpailujen liikennöinnin toteuttamisen edellyttämän lisäkaluston säilyttämiseen, on yhtiöillä ollut mahdollista joko investoida uuteen varikkoon, laajentaa käytössä olevaa varikkoa tai hankkia varikkopalveluita muilta toimijoilta. Asianosaisilla osakasyhtiöillä on siten katsottava olleen liikennöinnin edellyttämien varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla sopimuksista itsenäisesti (markkinaoikeuden päätöksen 246 kohta).

(194) Markkinaoikeus on näin ollen katsonut, että edellä mainituilla osakasyhtiöillä on ollut kalusto-, kuljettaja- ja varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla tarjouskilpailussa 2/2016 sopimuksista itsenäisesti (markkinaoikeuden päätöksen 247 kohta).

5.3.7.2 Arvioitavat kysymykset

(195) Arvioitaessa LSL:n osakasyhtiöiden kykyä itsenäisen tarjouksen tekemiseen Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 keskeistä on, onko osakkailla ollut riittävät kalusto- ja henkilöstöresurssit ja varikkokapasiteetti tai edellytykset niihin investoimiseen hankintasopimuksen tavoittelemiseksi. Asiassa on erityisesti arvioitava, olisiko tarjouskilpailuun osallistuminen edellyttänyt osakasyhtiöiltä suhteettoman suurta riskiä niiden voimavaroihin nähden.

5.3.7.3 Kaluston saatavuus

(196) Tarjouskilpailussa 2/2016 tilaaja kilpailutti useita Turun kaupungin sisäisiä linjoja Paattisten suuntaan (KKV:n esityksen 53 kohta). Tarjouskilpailussa ei voinut antaa osatarjouksia. Tilaaja on tarjouspyynnössä asettanut vaatimukset liikennöinnissä käytettävän kaluston määrälle ja ominaisuuksille. Sopimuskauden alkaessa liikenteessä on tullut olla 16 linja-autoa. Linja-autoja koskevat vaatimukset on asetettu siten, että tarjoajalla on tullut olla kahdeksan uutta ilmastoitua ympäristönormin Euro 6 täyttävää T-tyypin linja-autoa sekä kahdeksan ympäristönormin Euro 3 + CRT (tai vastaava suodatin) täyttävää T-tyypin linja-autoa, jotka ovat saaneet olla enintään 15 vuotta vanhoja. Linja-autojen keski-ikä ei ole saanut sopimuskauden aikana ylittää seitsemää vuotta. Lisäksi liikennöitsijän on tullut huolehtia riittävästä vara-automäärästä.

(197) Asiassa esitetyn selvityksen mukaan liikenteenharjoittajat tekevät joukkoliikenteen kalustohankinnat tavanomaisesti voimassa olevien liikennöintisopimusten tai voittamiensa tarjouskilpailujen mukaisesti siten, että kaluston määrä, ikä ja laatu olisivat optimaalisessa suhteessa liikenteenharjoittajaa velvoittavien liikennöintisopimusten kalustoa koskevien ehtojen kanssa. Liikenteenharjoittajilla ei tavanomaisesti ole hallussaan sellaista joukkoliikenteen kalustoa, joka olisi hankittu ilman sille kohdennettua käyttötarkoitusta. Muutoksenhakijat eivät ole riitauttaneet tätä seikkaa (markkinaoikeuden päätöksen 135 kohta).

(198) Liikenteenharjoittajien toimintatapana on siten tehdä kalustohankintansa voittamansa tarjouskilpailun perusteella, eikä tarvittavaa kalustoa ole ainakaan kaikilta osin valmiiksi niiden hallussa. Näin ollen asiassa ratkaisevaa merkitystä ei voida katsoa olevan sillä Jalon Liikenteen, Linjaliikenne Muurisen, Linjaliikenne Nyholmin ja Citybusin esittämällä seikalla, ettei niillä ole ollut soveltuvaa linja-autokalustoa kohteen liikennöintiin. Lisäksi on otettava huomioon, ettei tarjouspyynnön mukaan tarjoajien ole ollut välttämätöntä yksilöidä kalustoa tarjousta antaessaan.

(199) Tarjouskilpailun 2/2016 osalta aikaa hankintapäätöksestä liikennöinnin alkamiseen on ollut noin yksi vuosi. Toimitusajat tilatessa useita ajoneuvoja samanaikaisesti ovat olleet noin [LIIKESALAISSUUS] kuukautta (KKV:n asiakirjatodiste 65). Asiassa esitetyn selvityksen mukaan käytettyä kalustoa vapautuu markkinoille säännöllisesti. Näin ollen ei ole pääteltävissä, että tarjouspyyntöasiakirjoissa määritellyn kaluston saatavuus olisi muodostanut esteen hankintasopimuksen tavoittelemiselle.

5.3.7.4 Investointien rahoitus

(200) Tarjouskilpailun 2/2016 kohde on ollut liikennöinnin koon osalta suurempi kuin edellä käsitellyt kohteet 3/2013 ja 1/2014. Tarjouspyynnössä asetettujen vaatimusten mukaan kohteessa on tullut olla kahdeksan uutta linja-autoa ja kahdeksan muuta linja-autoa, jotka ovat voineet olla käytettyjä, sekä riittävä määrä varakalustoa.

(201) Asiassa esitetyn selvityksen mukaan joukkoliikenteeseen soveltuneen uuden, ympäristönormin Euro 6 täyttäneen T-tyyppin linja-auton arvonnäköalallinen hankintahinta on ollut vuosina 2013–2017 noin [LIIKESALAISSUUS] euroa (KKV:n asiakirjatodiste 19 ja 65). Uusia linja-autoja varten tehtävän investoinnin suuruus on siten ollut noin kaksi miljoonaa euroa. Käytettyjen M- ja T-tyyppin linja-autojen hankintahinnat ovat vaihdelleet huomattavasti riippuen niiden iästä ja laadusta ollen noin [LIIKESALAISSUUS] euroa (KKV:n asiakirjatodiste 10 ja 34).

(202) Lisäksi tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan liikennöitsijän on tullut ennen liikennöinnin alkamista ja viimeistään 30 kalenteripäivän kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta jättää tilaajalle sopimusvelvoitteidensa kaikenpuolisen täyttämisen vakuudeksi tilaajan hyväksymä vakuus, esimerkiksi tilaajan nimiin tehty pankkitalletus taikka pankin tai vakuutusyhtiön omavelkainen takaus, joka on ollut vähintään 10 000 euroa liikenteessä tarvittua linja-autoa kohden.

(203) Tarjouskilpailun voittaminen olisi siten edellyttänyt investointeja ainakin tarjouskilpailussa vaadittujen uusien linja-autojen ja mahdollisesti muunkin kaluston hankkimiseksi. LSL:n mukaan tieto aikaisemmin myönnetystä rahoituksesta ei osoita, että rahoitusta kyseessä oleviin kohteisiin olisi välttämättä saatu. Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat esittäneet, etteivät yhtiöt olisi saaneet kaluston hankkimiseen tarvittavaa huomattavaa rahoitusta ja ettei yhtiöiden talouden

tunnuslukuista voidaan päätellä, että osakkailla olisi ollut kyky hankkia tarjouskilpailun edellyttämä rahoitus.

(204) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että osakasyhtiöiden mahdollisuutta rahoituksen saamiseen on arvioitava yhtäältä kalustoinvestointien rahoittamista koskevien alan käytäntöjen ja toisaalta osakasyhtiöiden investointien rahoittamisesta käytettävissä olevien tietojen perusteella.

(205) Markkinaoikeus on selostanut linja-autoja myyvien yhtiöiden niiltä hankittavien linja-autojen hankintaprosessia (KKV:n asiakirjatodiste 160 ja 161) seuraavasti. Kaluston hankintaprosessi alkaa siitä, kun joukkoliikenteen järjestämisestä vastaava taho julkaisee tarjouskilpailuun liittyvät asiakirjat, joissa on määritelty linja-autokalustolle asetetut vaatimukset. Tämän jälkeen liikenteenharjoittajat lähestyvät linja-autojen myyjäyhtiötä, joka antaa tarjouskilpailussa esitettyjä kalustovaatimuksia vastaavan tarjouksen liikenteenharjoittajalle (markkinaoikeuden päätöksen 136 kohta).

(206) Hankintaprosessia koskevan selvityksen mukaan liikenteenharjoittaja voi hankkia kaluston joko käteisostona, linja-auton myyjäyhtiön tarjoaman rahoituksen tai pankkien tarjoaman rahoituksen turvin. Kaluston myyjäyhtiön rahoitusvaihtoehtoina ovat osamaksurahoitus ja erilaiset leasing-rahoitusvaihtoehdot. Leasing-rahoitusmalleissa myyjä omistaa linja-auton, jolloin kalustohankinta ei vaadi suurta pääomaa, eikä vaikuta niin raskaasti yhtiön taseeseen. Vuokrakausi vastaa useimmiten liikennöintisopimuksen kestoa. Osamaksurahoituksessa linja-auto on liikenteenharjoittajan käyttöomaisuutta ja se on rahoituksen reaalivakuutena koko laina-ajan, joka vastaa niin ikään useimmiten liikennöintisopimuksen kestoa. Yleensä myyjä vaatii käsirahan maksamista, joka riippuu liikenteenharjoittajan taloudellisesta tilanteesta (markkinaoikeuden päätöksen 137 kohta).

(207) Edellä mainittujen linja-autojen myyjäyhtiöiden mukaan rahoitusta myönnettäessä otetaan huomioon muun ohella liikenteenharjoittajan tilinpäätöstiedot 2–5 tilikauden ajalta, luottotiedot, aikaisempi liiketoiminta, liiketoiminnan laajuus, linja-autojen hankkimisen tarkoitus ja hankinnan tilaaja. Linja-autojen myyjäyhtiöiden mukaan julkista tahoja pidetään luotettavana sopimuskumppanina, koska riski linja-autoyhtiön tulojen saamatta jäämisestä on pieni (markkinaoikeuden päätöksen 138 kohta).

(208) Asiassa saadun selvityksen perusteella osakasyhtiöillä on ollut useita eri vaihtoehtoja kaluston hankkimiseksi. Liikenteenharjoittajan on ollut mahdollista hankkia tarvittava kalusto käteisostona, linja-autoja valmistavien yhtiöiden tarjoamilla osamaksurahoituksella tai pankkien tarjoamalla lainarahoituksella. Liikenteenharjoittajat ovat lisäksi voineet muun ohella vuokrata linja-autoja niiden myyjiltä erityyppisillä leasing-sopimuksilla.

(209) Asiassa esitetyn selvityksen mukaan Jalon Liikenteelle, Linjaliikenne Muuriselle, Linjaliikenne Nyholmille, Savonlinjalle ja Citybusille on myönnetty rahoitusta niiden tekemiin kalustohankintoihin. Rahoitusta on myönnetty muun ohella [LIIKESALAISUUS], jota mainitut yhtiöt ovat käyttäneet erityisesti uusien autojen rahoittamisessa (markkinaoikeuden päätös

237 kohta). Yhtiöiden taloudellisen tilanteen tai rahoitusaseman ei siten ole osoitettu olleen kyseessä olevana ajankohtana esteenä kalustohankintojen tekemiselle.

(210) Jalon Liikenteen luottoluokitus on vuonna 2016 ollut A ja Linjaliikenne Muurisen, Linjaliikenne Nyholmin ja Citybusin luottoluokitus on vuonna 2016 ollut AA (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 243, 262, 280 ja 301 kohta). Asiassa esitetyn selvityksen perusteella yhtiöiden talouden tunnusluvut ovat olleet toimialalla tavanomaisena pidettävällä tasolla (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 64, 98, 117 ja 152 kohta). Muutoksenhakijat eivät ole esittäneet selvitystä, joka tukisi niiden väitettä siitä, ettei rahoitusta kalustohankintoihin olisi ollut mahdollista saada.

(211) Kun otetaan huomioon erilaiset kaluston rahoitusmahdollisuudet ja tiedot osakasyhtiöille aikaisemmin kaluston hankintaa varten myönnetystä rahoituksesta, asiassa ei ole todettavissa, ettei osakasyhtiöillä olisi ollut rahoitusmahdollisuuksiensa vuoksi tosiasiallisia ja konkreettisia edellytyksiä osallistua tarjouskilpailuun 2/2016. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että liikennöinnissä tarvittavaa kalustoa on ollut mahdollista myös vuokrata.

(212) Myöskään tilaajalle asetettavien vakuuksien määrän ei ole katsottava voineen muodostua esteeksi yhtiöiden osallistumiselle itsenäisesti tarjouskilpailuun, kun otetaan huomioon yhtiöiden oman pääoman määrästä ja muusta taloudellisesta tilanteesta saatu selvitys ja rahoituksen saatavuudesta todettu.

5.3.7.5 Liikennöintisopimukseen liittyvät riskit

(213) Jalon Liikenteen, Linjaliikenne Muurisen, Linjaliikenne Nyholmin ja Citybusin mukaan itsenäisellä tarjoajalla ei olisi ollut kykyä miljoonaluokan investointeihin ja riskit olisivat olleet kohtuuttomia ja liiallisia. LSL:n mukaan osakasyhtiöiden luonne perheyriyksinä olisi tullut ottaa huomioon riskien arvioinnissa. Muutoksenhakijat ovat viitanneet lisäksi sopimusmuutoksista aiheutuviin riskeihin.

(214) Asiassa on arvioitava, liittyykö hankintasopimuksen vastattavaksi ottamiseen sellaisia riskejä, joita osakasyhtiöt eivät olisi kyenneet voimavarojensa puolesta kantamaan. Lisäksi on arvioitava, olisivatko investoinnit liikennöinnin tuottamiseksi tarvittavan kaluston hankkimiseen olleet osakasyhtiöiden voimavaroihin nähden suhteettoman suuria.

(215) Turun seudun joukkoliikennejohtajana toiminut B on markkinaoikeudessa todistajana kuultaessa kertonut, että Fölissä on pyritty valitsemaan kilpailutettujen kohteiden koot siten, että eri kokoisilla liikenteenharjoittajilla on ollut mahdollista pärjätä kilpailussa. B:n mukaan alle kymmenen linja-autoa edellyttävät kohteet luokitellaan pieniksi, 10–20 linja-autoa edellyttävät kohteet keskisuuriksi ja yli 20 linja-autoa edellyttävät kohteet suuriksi (markkinaoikeuden päätöksen 111 kohta).

(216) Tilaaaja on virastolle antamissaan selvityksissä muun ohella esittänyt, että kilpailutuksissa on otettu huomioon hankintasopimuksiin liittyviä riskejä, kuten investointitarve kalustoon, muun ohella muodostamalla riittävän pitkiä sopimuskausia, jotta liikennöitsijät voivat kuolettaa linja-autojen hankinnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi B:n markkinaoikeudessa kertoman mukaan liikennöitsijän on ollut mahdollista ottaa huomioon hankintasopimuksiin liittyviä erilaisia riskejä tarjouksen hinnoittelussaan. Hinnoittelu on muodostettu siten, että autopäiväkorvauksella, joka maksetaan samansuuruisena riippumatta liikennöintimäärästä, on tarkoitettu korvata auton investoinneista aiheutuneita kuluja, linjatuntihinnalla on tarkoitettu korvata liikennöintimääriin perustuvia henkilöstökuluja ja linjakilometrihinnalla on tarkoitettu korvata liikennöintimääriin perustuvia kilometrikuluja. Tarjouskilpailuissa tilaaaja on soveltanut liikennöintiin bruttokustannusmallia, jonka mukaan liikennöitsijälle on maksettu tarjouskilpailun perusteella määräytyvä edellä mainituista osista muodostuva liikennöintikorvaus liikennepalvelun tuottamisesta, ja liikennöitsijä on saanut yksinoikeuden kilpailutettuun liikenteeseen. Bruttokustannusmallissa liikenne toimii tilaajan taloudellisella vastuulla, jolloin tilaaja kantaa toimintaan liittyvän lipputuloriskin (markkinaoikeuden päätöksen 112 kohta).

(217) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tarjouskilpailussa annettavaa tarjoushintaa määrittäessään tarjoaja on voinut ottaa huomioon kalustoinvestoinneista aiheutuvat kustannukset. Tarjouskilpailussa 2/2016 liikennöinti on kilpailutettu ajalle 27.9.2017–30.6.2024 enintään kolmen vuoden optiolla. Varsinainen hankintakausi on ollut siten lähes seitsemän vuoden pituinen. Pitkä hankintakausi on mahdollistanut tehtyjen investointien kuolettamisen. Investointeihin liittyviä riskejä koskevassa harkinnassaan tarjoaja on voinut ottaa lisäksi huomioon, että toisena sopimuspuolena hankintasopimuksessa on ollut luotettavana sopimuskumppanina pidettävä julkinen taho.

(218) Tarjouskilpailun voittaminen on tarkoittanut, että tarjouskilpailun kohteen liikennöinti on ollut voittaneen tarjoajan yksinoikeus. Kilpailua kyseisten linjojen liikennöinnissä ei siten ole ollut, ja tilaaja on myös kantanut liikennöintiin liittyvän lipputuloriskin. Osakasyhtiöt ovat aikaisemmin liikennöineet tarjouskilpailun kohteena olevan kaltaista joukkoliikennettä Turun seudulla, joten niillä on ollut osaamista liikennöinnin tuottamisesta. Näin ollen niillä voidaan katsoa olleen edellytykset vastata liikennöinnistä hankintasopimuksen ehtojen mukaisesti koko hankintakauden ajan.

(219) Tarjouspyynnön mukaan tilaaja on pidättänyt itsellään oikeuden tehdä muutoksia reitteihin ja aikatauluihin sopimuskauden aikana. Tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan tilaaja on voinut vuoden aikana lisätä tai vähentää sopimuksen mukaista vuotuista ajokilometrien määrää enintään 10 prosenttia. Mainittuja suuremmista muutoksista tai lopetettavaksi aiotusta liikennekokonaisuudesta on tullut sopia liikennöitsijän kanssa erikseen. Muutoksista on lisäksi todettu ilmoitettavan liikennöitsijälle viimeistään neljä kuukautta ennen niiden toteuttamista.

(220) B on markkinaoikeudessa kertonut, että muutoksista on neuvoteltu aina liikennöitsijän kanssa ja mietitty yhdessä ratkaisuvaihtoehtoja (markkinaoikeuden päätöksen 133 kohta).

(221) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tilaajan oikeus liikennöintiä koskevien muutosten tekemiseen on tavanomainen ehto tarjouskilpailun voittajan kanssa tehtävissä hankintasopimuksissa, eikä kyse voida katsoa olevan sellaisesta liiketoimintaan liittyvästä poikkeuksellisesta riskistä, jonka vuoksi yhtiöillä ei olisi ollut tosiasiallisia ja konkreettisia mahdollisuuksia tavoitella hankintasopimusta.

(222) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että liikennöintimäärien muuttuessa liikennöitsijällä on ollut mahdollista vuokrata sekä kalustoa että varikkotiloja taikka hoitaa liikennöinnin lisäys vuokraamalla palvelu toiselta toimijalta tai neuvotella tilaajan kanssa mahdollisten muutosten ehdoista ottaen huomioon liikennöitsijän sen hetkisen tilanteen.

(223) Asiassa on vielä arvioitava, olisiko tarjouskilpailun kohteen liikennöiminen edellyttänyt osakasyritysten kokoon ja aikaisempaan toiminnan laajuuteen nähden suhteettoman suuria investointeja. Tässä arvioinnissa voidaan hyödyntää tietoja yhtiöiden omistuksessa ja hallinnassa olleen kaluston määrästä. Arvioinnissa voidaan ottaa myös huomioon osakasyhtiöiden liikevaihto, joka osoittaa osakkaiden toiminnan volyyymiä, sekä liikevaihdon ja tarjouskilpailun voittaneen LSL:n tarjouksen vuotuisen arvon välinen suhde.

(224) Markkinaoikeus on päätöksessään käsitellessään yhtiöitä koskevaa näyttöä todennut muun ohella, että Jalon Liikenteellä on ollut käytössään Fölin tarjouskilpailun 2/2016 ajankohtana 12 vähintään ympäristönormin Euro 3 täyttäneitä T-tyypin linja-autoa, joista kahta on sittemmin käytetty tarjouskilpailun 2/2016 linjojen liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 151 kohta). Linjaliikenne Muurisella on vastaavana ajankohtana ollut käytössään 13 vastaavantyyppistä linja-autoa, joista kahta on sittemmin käytetty tarjouskilpailun 2/2016 linjojen liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 171 kohta). Linjaliikenne Nyholmilla on vastaavana ajankohtana ollut käytössään 14 vastaavantyyppistä linja-autoa, joista kahta on sittemmin käytetty tarjouskilpailun 2/2016 linjojen liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 184 kohta). Citybusilla on vastaavana ajankohtana ollut käytössään 12 vastaavantyyppistä linja-autoa, joista kahta on sittemmin käytetty tarjouskilpailun 2/2016 linjojen liikennöintiin (markkinaoikeuden päätöksen 208 kohta).

(225) Osakasyhtiöiden hankkiman kaluston osalta on otettava myös huomioon, että yhtiöiden tekemiin investointeihin on osaltaan vaikuttanut se, että LSL on hankkinut osan tarjouskilpailun kohteen liikennöinnissä käytetyistä linja-autoista, jotka on annettu osakasyhtiöiden hallintaan. [LIIKESALAISSUUS] (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 230, 250, 267 ja 287 kohta). Asiassa esitetyn selvityksen perusteella on kuitenkin todettavissa, että LSL:n osakkaat eivät ole aiemmin tehneet

vastaavansuuruisia kertainvestointeja kalustoon kuin tarjouskilpailun 2/2016 kohteen itsenäinen liikennöiminen olisi edellyttänyt.

(226) Erään linja-autojen myyjäyhtiön esittämän näkemyksen mukaan joukkoliikenteen markkinoilla on yleistä, että investoinnit ovat rankkoja ja mittavia suhteessa liikenteenharjoittajan kokoon ja liikevaihtoon. Joukkoliikenteessä toimiminen on pääomaa vaativa ala ja liikevaihdon tai pienten liikenteenharjoittajien kalustomäärän kaksinkertaistaminen ei ole mitenkään tavatonta joukkoliikenteessä toimiville linja-autoyhtiöille. Kaluston hankinta voi edustaa jopa [LIIKESALAISUUS] prosenttia yhtiön liikevaihdosta (markkinaoikeuden päätöksen 139 kohta).

(227) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Fölin tarjouskilpailuihin on osallistunut sekä pieniä paikallisia liikenteenharjoittajia että isoja kansallisia tai kansainvälisiä yhtiöitä. Tarjouskilpailujen arvo suhteessa siihen osallistuneiden yhtiöiden liikevaihtoon on vaihdellut muutaman prosentin ja noin 50 prosentin välillä. Liikevaihdoltaan pienemmät, paikalliset liikenteenharjoittajat ovat osallistuneet myös tarjouskilpailuihin, joiden vuotuinen arvo on ollut lähes yhtä suuri tai suurempi kuin yhtiön saman vuoden liikevaihto (KKV:n esityksen liite 1, 14 kohta).

(228) Jalon Liikenteen liikevaihto vuonna 2016 on ollut noin 6,2 miljoonaa euroa, Linjaliikenne Muurisen liikevaihto vuonna 2016 on ollut noin 7 miljoonaa euroa, Linjaliikenne Nyholmin liikevaihto vuonna 2016 on ollut noin 5,7 miljoonaa euroa ja Citybusin liikevaihto vuonna 2016 on ollut noin 5,4 miljoonaa euroa (KKV:n esityksen liite 1 ”Potentiaalisen kilpailun arviointi”, 227, 247, 265 ja 283 kohdan alaviitteet). LSL:n tekemän tarjouksen tarjoushinta on ollut 2 765 206 euroa/vuosi. Yhtiöiden toiminnan laajuus ja se, että ne ovat jo aikaisemmin harjoittaneet joukkoliikennettä Turun seudulla, perustelevat käsitystä siitä, että yhtiöillä olisi ollut konkreettiset ja tosiasialliset mahdollisuudet ottaa vastattavakseen tarjouskilpailun kohteena oleva liikennöinti ja tehdä sen hoitamiseksi tarvittavat investoinnit.

(229) Potentiaalisen kilpailusuhteen arvioinnissa ratkaisevia eivät ole subjektiiviset seikat kuten se, ettei yhtiö ole ollut halukas osallistumaan itsenäisellä tarjouksella tarjouskilpailuihin. Myöskään yrityksen omistajapohjalle tai vakiintuneelle toimintamallille osallistua tarjouskilpailuihin vain yhteisyritysten kautta ei voida antaa merkitystä potentiaalisen kilpailusuhteen arvioinnissa.

(230) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, ettei tarjouskilpailuun sisältyneitä riskejä suhteutettuna asianosaisten osakasyhtiöiden liiketoimintaan voida pitää riskien tarkastelun näkökulmasta kyseiselle liiketoiminnalle siinä määrin poikkeuksellisinä, etteivät mainitut osakasyhtiöt olisi kyenneet vastaamaan niistä itsenäisesti.

5.3.7.6 Kalustohankintoja koskeva johtopäätös

(231) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla ja Citybusilla on rahoitusmahdollisuuksiensa ja tekemiensä kalustoinvestointien perusteella ollut objektiivisesti arvioiden kyky tehdä tarvittaessa kohteiden edellyttämiä kalustohankintoja tai vaihtoehtoisesti vuokrata kalustoa käyttöönsä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 sekä saada kyseinen kalusto käyttöönsä ennen liikennöinnin aloittamista.

5.3.7.7 Kuljettajakapasiteetti

(232) Markkinaoikeuden päätöksessään toteamalla tavalla asiassa esitetyn selvityksen mukaan tilaaja ei ole määritellyt tarjouspyyntöasiakirjoissa liikennöintiin tarvittavien kuljettajien määrää. Tilaaja on sen sijaan tarjouspyyntöasiakirjoissa määritellyt kohteiden autokierrot eli kunkin kohteen edellyttämälle linja-autolle suunnitellut aikataulut ja reitit, minkä lisäksi tilaaja on yksilöinyt tarjouspyyntöasiakirjoissa alustavat kohteen liikennöintimäärät ajosuoritteina eli autopäivinä, linjakilometreinä ja -tunteina, joiden perusteella liikennöitsijä on voinut arvioida vaadittavien kuljettajien määrän.

(233) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla ja Citybusilla on ollut tarjouskilpailujen liikennöinnin edellyttämä määrä kuljettajia henkilöstössään tai vähintään mahdollisuus vuokrata henkilöstöä kolmannelta toimijalta. Mainitut yhtiöt ovat myös antaneet henkilökuntaa vuokralle yhteisyrityksille useiden henkilötyövuosien verran.

(234) Arvioitaessa osakasyhtiöiden mahdollisuutta palkata hankintasopimuksen täyttämiseksi tarvittavaa kuljettajakapasiteettia on otettava huomioon, että tilaajan noudattaman niin sanotun Lonka-sopimuksen mukaan tarjouskilpailun voittaneen liikenteenharjoittajan on tullut palkata tarvitsemansa uudet työntekijät tarjoamalla työtä ensisijaisesti tarjouskilpailun hävinneen liikenteenharjoittajan työntekijöille. Myös markkinaoikeudessa kuullut Linjaliikenne Muurisen toimitusjohtaja ja LSL:n hallituksen puheenjohtaja C ja Savonlinjan aluejohtaja D ovat kertoneet, että henkilökuntaa on voinut tarvittaessa saada Lonka-pankista (markkinaoikeuden päätöksen 145 ja 146 kohta).

(235) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella, Linjaliikenne Nyholmilla ja Citybusilla on ollut riittävä varmuus mahdollisuudesta saada tarvittava määrä kuljettajia hankittua liikennöinnin aloittamiseen mennessä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016.

5.3.7.8 Varikkokapasiteetti

(236) Osakkaiden käytettävissä olleen varikkokapasiteetin osalta markkinaoikeus on todennut, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan kaikilla

osakasyhtiöillä on ollut käytössään joko omistuksessaan oleva tai vuokrattu varikko Turun seudulla tarjouskilpailun ajankohtana. Esitetyn selvityksen mukaan kaikkien osakasyhtiöiden varikoilla ei ole ollut välttämättä riittävästi vapaata kapasiteettia tarjouskilpailun edellyttämälle kalustolle, mikäli kalusto olisi tullut lisäyksenä olemassa olevaan kalustomäärään. Joillakin yhtiöillä olisi asiassa esitetyn selvityksen mukaan ollut mahdollisuus laajentaa niiden käytössä olevaa varikkoa, mutta tätä mahdollisuutta ei olisi ollut kaikilla. Tällöin vaihtoehdoksi olisi jäänyt varikkopalvelujen hankkiminen muilta markkinatoimijoilta tai investoiminen uuteen varikkokiinteistöön. Asiassa esitettyä selvitystä koskien varikkojen saatavuutta Turun seudulla on pidettävä osin ristiriitaisena, mutta tarkasteltaessa erityisesti tilaajan toimittamaa selvitystä varikkojen saatavuudesta on varikoiksi soveltuvia kiinteistöjä osoitettu olleen saatavilla sekä myytävänä että vuokrattavana (markkinaoikeuden päätöksen 242 kohta).

(237) Yhtiöiden virastolle toimittamien kalustoluetteloiden ja Traficomin rekisteristä ilmenevien tietojen mukaan tarjouskilpailun 2/2016 ajankohtana Jalon Liikenteen varikko on ollut lähes täynnä (markkinaoikeuden päätöksen 156 kohta), Linjaliikenne Muurisen varikon kapasiteetista on ollut käytössä noin 70 prosenttia (markkinaoikeuden päätöksen 176 kohta), Linjaliikenne Nyholmin varikko on ollut sen virastolle ilmoittamaan kapasiteettiin nähden täynnä tai lähes täynnä (markkinaoikeuden päätöksen 189 kohta) ja Citybusin varikon kapasiteetista on ollut käytössä noin 60–80 prosenttia (markkinaoikeuden päätöksen 213 kohta).

(238) Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat tuottaneet TLO:lle ja LSL:lle varikkopalveluja. Linjaliikenne Nyholmin varikolla on ainakin vuosina 2016 ja 2017 säilytetty TLO:n ja LSL:n nimissä hankittuja linja-autoja. Samoin Citybus on tuottanut myös TLO:lle ja LSL:lle varikkopalveluja, joihin on sisällynyt ajoneuvojen säilytys (markkinaoikeuden päätöksen 155, 175, 188, 189 ja 211 kohta).

(239) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitetyn selvityksen perusteella uuden varikkoinvestoinnin suuruus on noin 800 000–3 000 000 euroa (KKV:n asiakirjatodiste 19 ja 24). Varikon omistukseen hankkiminen olisi edellyttänyt siten huomattavan suurta investointia. Kuitenkin markkinaoikeuden toteamalla tavalla varikkopaikkoja on ollut mahdollista myös vuokrata. Esitetyn selvityksen perusteella ei ole todettavissa, että varikkokapasiteetti olisi muodostanut estettä tarjouskilpailuun osallistumiselle.

(240) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että osakasyhtiöillä on ollut liikennöinnin edellyttämien varikkoresurssien osalta tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet kilpailla tarjouskilpailun 2/2016 kohteena olevasta hankintasopimuksesta itsenäisesti.

5.3.7.9 Tarjouskilpailua 2/2016 koskeva johtopäätös

(241) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että LSL:n osakasyhtiöillä olisi ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun

2/2016 itsenäisillä tarjouksilla ja ottaa vastatakseen tarjouskilpailun kohteena olevasta liikennöinnistä.

(242) Edellä esitetyn perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita tarjouskilpailussa 2/2016.

5.3.8 *Potentiaalista kilpailua koskevat johtopäätökset*

(243) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Jalon Liikenteellä, Linjaliikenne Muurisella ja Citybusilla on ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua Fölin tarjouskilpailuun 3/2013 vähintään osaan sen kohteista sekä tarjouskilpailuihin 1/2014 ja 2/2016 ja ottaa vastattavakseen niiden kohteena olleesta liikennöinnistä. Edellä lausuttuun nähden Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016.

(244) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Linjaliikenne Nyholmilla on ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua Fölin tarjouskilpailuun 3/2013 vähintään osaan sen kohteista sekä tarjouskilpailuun 2/2016 ja ottaa vastattavakseen niiden kohteena olleesta liikennöinnistä. Edellä lausuttuun nähden Linjaliikenne Nyholm on ollut potentiaalinen kilpailija Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 2/2016.

(245) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Savonlinjalla on ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet osallistua Fölin tarjouskilpailuun 3/2013 vähintään osaan sen kohteista ja ottaa vastattavakseen sen kohteen tai kohteiden liikennöinnistä. Edellä lausuttuun nähden Savonlinja on ollut potentiaalinen kilpailija Fölin tarjouskilpailussa 3/2013.

6. **Sopimus tai yhdenmukaistettu menettelytapa**

6.1 ***Kysymyksenasettelu***

(246) Ratkaistavana on, ovatko Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus Fölin tarjouskilpailussa 2/2016.

6.2 Osapuolten kannat

6.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

(247) *LSL:n* mukaan markkinaoikeuden päätöksessä on virheellisesti katsottu, että menettely olisi täyttänyt sopimuksen tai ainakin yhdenmukaistetun menettelytavan tunnusmerkistön ja että yhteistyöllä olisi tietoisesti korvattu kilpailun riskit ja toteutettu markkinoiden jakoa. Kilpailunvastaista sopimusta tai yhteisymmärrystä ei ole syntynyt.

(248) Toimintaan ei ole liittynyt ehtoja tai tahdonilmaisuja, joilla olisi kielletty tai rajoitettu osapuolten kilpailua toistensa tai yhteisyritysten kanssa. Osakasyhtiöt eivät ole jättäneet tarkasteltaviin tarjouskilpailuihin tarjouksia, mitä selittävät niiden puuttuvat tarjoamismahdollisuudet, ei yhteisymmärrys eikä muukaan yhdenmukaistettu menettelytapa. Osakkaat eivät ole jakaneet tarjouskilpailujen kohteena olevaa liikennöintiä tai edes tienneet ennen tarjouskilpailua, miten kohteen liikennöinti tultaisiin käytännössä järjestämään. Markkinoiden avautuessa osakasyhtiöt eivät ole voineet luottaa siihen, että niiden olisi ollut mahdollista vapaasti jakaa Fölin kilpailuttamat kohteet keskenään kolmansien tahojen tuottamasta kilpailu-uhasta välittämättä. Yhteisyrityksissä toteutettu tuotantoyhteistyö ei pystynyt takaamaan lopputulemaa, jolla markkinat voitaisiin jakaa.

6.2.2 Savonlinja Oy

(249) *Savonlinjan* mukaan se ei ole ollut osallisena kiellettyyn kilpailunrajoitukseen Turun seudun joukkoliikenteen kilpailutuksissa vuosina 2013–2014. *Savonlinjassa* ei ole luovuttu itsenäisestä päätöksenteosta taikka yhteensovitettu kilpailukäyttäytymistä, vaan kaikki päätökset tarjouskilpailuihin osallistumisesta taikka osallistumatta jättämisestä on tehty itsenäisesti ja muista tarjoajista riippumatta.

(250) *Savonlinja* on pidetty sivussa kaikesta TLO:n päätöksenteosta. Päätöksenteosta TLO:ssa on vastannut joko toimitusjohtaja A yksin tai A yhdessä hallituksen puheenjohtaja E:n kanssa. Markkinaoikeus on päätöksessään todennut, ettei osallistumisesta tarjouskilpailuihin ole tehty nimenomaista päätöstä ja ettei *Savonlinja* ole ollut osallisena TLO:n hallituksen kokousten ulkopuolisissa keskusteluissa koskien TLO:n osallistumista tarjouskilpailuihin. Asiassa on riidatonta, ettei *Savonlinja* ole osallistunut tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevaan päätöksentekoon.

(251) TLO:n osakkaiden välinen vuonna 1994 allekirjoitettu osakassopimus ei ole ollut enää tosiasiallisesti osapuolia velvoittava vuonna 2013. Näin ollen osakassopimus ei ole voinut olla sellainen sopimus, jota voitaisiin pitää kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettuna sopimuksena.

(252) TLO:n osakkaiden välillä ei ole ollut olemassa myöskään muuta sellaista kilpailulain vastaista sopimusta, päätöstä tai yhdenmukaistettua menettelytapaa, johon *Savonlinja* olisi osallistunut. Se, että yhtiö on

liikennöinyt tarjouskilpailun 3/2013 perusteella voitettua liikennöintiä tai saanut tarjouskilpailun 1/2014 perusteella tuloja, ei muodosta Savonlinjan osalta yhdenmukaistettua menettelytapaa.

(253) Asiassa ei ole osoitettu, että Savonlinja olisi millään yhteistoiminnan muodolla tietoisesti korvannut kilpailun riskit. Savonlinja ei ole ollut läsnä kilpailutusten päätöksenteossa TLO:ssa eikä Savonlinjan ja TLO:n välillä ole näytetty tapahtuneen kiellettyä tietojenvaihtoa. Asiassa kuullun D:n kertomuksesta on käynyt ilmi, ettei tuloja ole jaettu osakassopimuksen perusteella vaan TLO:n ja Savonlinjan välisen alihankintasopimuksen perusteella, minkä lisäksi tulonjakoa on määritellyt osakeyhtiölain mukaisesti toteutettu varojen jako osakkaiden kesken näiden omistuksen mukaisessa suhteessa. Mitään muutakaan yhdenmukaistettua menettelytapaa ei ole asiassa esitetty.

6.2.3 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

(254) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan markkinaoikeus on arvioinut näyttöä perusteellisesti ja kokonaisvaltaisesti ja päätenyt oikeaan johtopäätökseen katsoessaan, että menettely on täyttänyt sopimuksen tai ainakin yhdenmukaistetun menettelytavan tunnusmerkistön kaikkien kolmen tarjouskilpailun osalta.

(255) Markkinoiden jako on perustunut omistusosuuksiin pohjautuvaan jakomalliin, joka on perustunut osakassopimusten kirjauksiin, ja tätä jakomallia on sovellettu sekä TLO:ssa että LSL:ssä kyseessä olevien tarjouskilpailujen ajankohtana. Se, toteutettiinko liikenteen jako kulloinkin täsmällisesti omistusosuuksien mukaan tai tiesivätkö osakasyhtiöt ennen tarjouskilpailuja, miten liikennöinti tulisiin jakamaan, on toissijaista menettelyn arvioinnissa. Keskeistä sen sijaan on, että osakasyhtiöt ovat voineet ennakoida saavansa viimeistään vuoden kuluessa oman osuutensa voitettun tarjouskilpailun tuottamasta liikennöinnin lisäyksestä niin TLO:n kuin LSL:n koko liikennekentästä ilman, että niiden tuli kilpailla keskenään asemansa säilyttämiseksi markkinoilla.

(256) Osakasyhtiöt ovat pidättäytyneet kilpailemasta osallistumalla tarjouskilpailuihin omistamiensa yhteisyritysten TLO:n ja LSL:n kautta ja siten tietoisesti korvanneet kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä sekä yhdessä sovitun jakomallin mukaisesti jakaneet markkinat ja niistä saatavat tulot.

6.3 *Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös*

6.3.1 *Arvioinnin lähtökohdat*

(257) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut käsitteet sopimus ja yhdenmukaistettu menettelytapa kattavat subjektiiviselta kannalta samankaltaisia yhteistyön muotoja, jotka

eroavat toisistaan ainoastaan voimakkuudeltaan tai ilmenemismuodoltaan. On riittävää, että näyttö seikoista, jotka merkitsevät jompaakumpaa näistä kyseisessä määräyksessä tarkoitetuista rikkomisen muodoista, on esitetty, jotta SEUT 101 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa (C-609/13 P, *Duravit v. komissio*, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(258) SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun sopimuksen olemassaolon edellytykseksi riittää se, että kyseiset yritykset ovat ilmaisseet yhteisen tahtonsa toimia markkinoilla määrätyllä tavalla. SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla yhdenmukaistetun menettelytavan käsitteellä tarkoitetaan yritysten välisen yhteensovittamisen muotoa, jolla tietoisesti korvataan kilpailun riskit käytännön yhteistyöllä ilman, että asiasta olisi tehty varsinaista sopimusta (C-450/19, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, 21 ja 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(259) Sopimuksen olemassaolo perustuu vähintään kahden sopimuspuolen yhteisen tahdon ilmaisuun eikä merkitystä sellaisenaan ole sillä, missä muodossa tämä tahdonilmaisu ilmenee (C-194/14 P, *AC-Treuhand v. komissio*, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(260) Arviointiperusteita, jotka koskevat yhteensovittamista ja yhteistyötä, jotka merkitsevät yhdenmukaistettua menettelytapaa, on tarkasteltava sellaisesta SEUT:n kilpailua koskeville määräyksille ominaisesta näkökulmasta, jonka mukaan jokaisen talouden toimijan on itsenäisesti päätettävä toimintalinjasta, jota se aikoo noudattaa sisämarkkinoilla. SEUT 101 artiklan 1 kohta on esteenä kaikille sellaisille talouden toimijoiden välisille suorille tai epäsuorille yhteydenotoille, jotka voivat vaikuttaa todellisen tai mahdollisen kilpailijan markkinakäyttäytymiseen tai paljastaa tällaiselle kilpailijalle käyttäytymisen, jonka asianomainen toimija on itse päättänyt omaksua tai jonka se suunnittelee omaksuvansa markkinoilla, kun näiden yhteydenottojen tarkoituksena tai vaikutuksena on kilpailun rajoittaminen (C-450/19, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, 23 ja 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(261) Yhdenmukaistetun menettelytavan käsite edellyttää paitsi kyseisten yritysten välistä toiminnan yhdenmukaistamista myös tätä yhdenmukaistamista seuraavaa markkinakäyttäytymistä ja näiden kahden seikan välistä syy-yhteyttä (C-74/14, *Eturas ym.*, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(262) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että SEUT 101 artikla kattaa yritysten yhteistoiminnan ja salaisen yhteistyön kaikki muodot, joilla pyritään tuottamaan niitä vaikutuksia, joita kyseisellä määräyksellä pyritään poistamaan, mukaan lukien yhteenliittymän kaltaisen ryhmärakenteen tai yhteisen elimen välityksellä harjoitetun yhteistoiminnan. Vaikka SEUT 101 artiklassa erotetaan yritysten yhdenmukaistettujen menettelytapojen käsite yritysten välisten sopimusten tai yritysten yhteenliittymien päätösten käsitteistä, tarkoituksena on, että kyseisen määräyksen kiellot kattaisivat yritysten markkinakäyttäytymisen yhteensovittamisen eri muodot (C-382/12 P, *MasterCard ym. v. komissio*, 62 ja 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(263) Yritys voi kumota oletettaman osallistumisestaan yhdenmukaistettuun menettelytapaan osoittamalla, että se on julkisesti irtisanoutunut tästä menettelytavasta tai ilmoittanut siitä hallintoviranomaisille. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tapauksessa, jossa ei ole kysymys kollusiivisesta kokouksesta, julkinen irtisanoutuminen tai ilmoittaminen hallintoviranomaisille eivät ole ainoita keinoja kumota yrityksen osallistumista kilpailusääntöjen rikkomiseen koskeva oletta, vaan sen kumoamiseksi voidaan esittää myös muita todisteita (C-74/14, *Eturas ym.*, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

6.3.2 Asiassa esitetty näyttö

(264) Markkinaoikeus on selostanut asiassa esitettyä näyttöä, joka on koskenut TLO:n osakassopimusta (markkinaoikeuden päätöksen 267–269 kohta), tarjouskilpailua koskevaa päätöksentekoa TLO:ssa (markkinaoikeuden päätöksen 270–284 kohta) sekä liikennöinnin ja tulojen jakoa TLO:ssa (markkinaoikeuden päätöksen 285–293 kohta) ja LSL:n osakassopimusta (markkinaoikeuden päätöksen 294–296 kohta), tarjouskilpailua koskevaa päätöksentekoa LSL:ssä (markkinaoikeuden päätöksen 297 ja 298 kohta) sekä liikennöinnin ja tulojen jakoa LSL:ssä (markkinaoikeuden päätöksen 299–301 kohta).

(265) Markkinaoikeus on todennut liikennöinnin ja tulojen jaosta TLO:ssa, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan TLO:n muuna kuin omana tuotantona tuottaman liikennöinnin toteutuksesta ovat vastanneet pääosin sen osakasyhtiöt. Liikennöinnin ja tulojen jaon toteutuksesta ja seurannasta on vastannut TLO:n liikennejohtaja A, joka on muokannut tilaajan suunnittelemat autokierrot TLO:n liikennekenttään sopivaksi ja jakanut TLO:n liikennöinnin kunkin osakasyhtiön liikennöitäviksi autokierroiksi (esimerkiksi KKV:n asiakirjatodiste 58, 76, 77 ja 121–124), jotka on [LIIKESALAISUUS] (KKV:n asiakirjatodiste 61) ja joiden mukaisen liikennöinnin osakasyhtiöt ovat laskuttaneet TLO:lta. Jakoasiakirjoista (esimerkiksi KKV:n asiakirjatodiste 62, 75, 79–80, 85–102 ja 106–116) ilmenee, että osakasyhtiöt ovat vastanneet kyseisen liikennöinnin toteutuksesta suurin piirtein niiden omistuosuuksien mukaisessa suhteessa ja liikennöinnistä saadut tulot on jaettu [LIIKESALAISUUS] osakasyhtiöille. Omistuosuuksiin perustunut liikennöinnin ja siitä saatujen tulojen jako on toteutettu ottaen huomioon TLO:n koko Fölin liikennekenttä. Edelleen asiassa esitetyn selvityksen mukaan (esimerkiksi KKV:n asiakirjatodiste 105, 227, 229–231) A on tämän jälkeen ajojen [LIIKESALAISUUS]järjestelmän perusteella seurannut tietyin aikavälein, että jaettuihin autokiertoihin perustuneet ajosuoritteet ovat vastanneet suurin piirtein osakasyhtiöiden omistuosuuksia (markkinaoikeuden päätöksen 285 kohta).

(266) Fölin tarjouskilpailun 1/2014 kohteiden liikennöintiin ovat osallistuneet esityksen kohteena olevista elinkeinonharjoittajista vain Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus. Esitetystä näytöstä ilmenee kuitenkin, että omistuosuuksiin perustuvan jakomallin mukaisesti TLO:n kyseisen sopimuksen kattama liikennöinti on kasvattanut myös muiden osakasyhtiöiden

liikennöinnin määrää koko TLO:n liikennekenttä huomioon ottaen. Esimerkiksi jakoasiakirjasta koskien TLO:n liikennöintiä ajalla 1.–31.8.2014 (KKV:n asiakirjatodiste 87) ilmenee liikennöidyt linjat, joihin on sisältynyt muun ohella tarjouskilpailun 1/2014 linjat, ja niitä koskenut laskutus sekä osakasyhtiökohtainen laskelma kullekin yhtiölle kuuluneesta osuudesta (markkinaoikeuden päätöksen 286 kohta).

(267) A on markkinaoikeudessa kuultaessa kertonut asiakirjanäytön kanssa yhtenevästi, että yksittäisiä tarjouskilpailuja koskenutta liikennettä ei ollut jaettu omistussuhteiden suhteessa, mutta TLO:n koko Fölin liikennekentän osalta näin oli suurin piirtein tehty. A oli ylläpitänyt TLO:n [LIIKESALAISSUUS]järjestelmää, jota oli päivitetty liikennöitävien kohteiden aikataulukausien mukaan noin puolivuositain. [LIIKESALAISSUUS]järjestelmässä oli ollut kysymys työkalusta osakasyhtiöiden työsuoritteiden mittaamiseksi ja yhteismitallistamiseksi (markkinaoikeuden päätöksen 288 kohta).

(268) TLO:n virastolle antaman selvityksen perusteella (esimerkiksi KKV:n asiakirjatodiste 54) ja D:n markkinaoikeudessa kertoman mukaan TLO:n koko liikennekentän liikennöinnin [LIIKESALAISSUUS] jako on perustunut suurin piirtein omistussuhteiden mukaiseen jakoon aina vuoteen 2016 asti (markkinaoikeuden päätöksen 291 kohta).

(269) Markkinaoikeus on todennut liikennöinnin ja tulojen jaosta LSL:ssä, että LSL:n virastolle antaman selvityksen (KKV:n asiakirjatodiste 36) mukaan LSL on hankkinut sen osakasyhtiöiltä alihankintana palveluita suurin piirtein kunkin osakasyhtiön omistussuuden verran. Myös LSL:ssä omistussuhteisiin perustuva jako on toteutettu koko liikennekenttä huomioon ottaen, ei yksittäisten liikennöintikohteiden mukaisesti. LSL:n liikennöinti on vastaavalla tavalla kuin TLO:ssa jaettu ensin autokierroiksi, jotka on jaettu edelleen osakasyhtiöille. Ajosuoritteiden seurannassa on käytetty [LIIKESALAISSUUS]reskontraa, jolla on seurattu omistussuhteisiin perustuvaa liikennöinnin [LIIKESALAISSUUS] jakoa osakasyhtiöiden kesken (KKV:n asiakirjatodiste 38 ja 63). LSL:n jakoasiakirjojen (KKV:n asiakirjatodiste 37 ja 50) mukaan osakasyhtiöt ovat laskuttaneet LSL:ää kuukausittain toteutuneesta liikennöinnistä. Laskutus on perustunut [LIIKESALAISSUUS] mukaisesti jaettujen ajosuoritteiden määrään, josta on [LIIKESALAISSUUS]. LSL:n seurantalaskelmasta vuodelta 2016 (KKV:n asiakirjatodiste 74) ilmenee yhtiökohtaisesti muun ohella toteutunut [LIIKESALAISSUUS] (markkinaoikeuden päätöksen 299 kohta).

(270) C:n markkinaoikeudessa kertoman mukaan LSL:ssä on noudatettu omistussuhteisiin perustuvaa liikennöinnin ja [LIIKESALAISSUUS] jakotapaa siten, että [LIIKESALAISSUUS]järjestelmässä on noin vuositasolla seurattu, että osakasyhtiöiltä ostetun alihankinnan suuruus on suurin piirtein vastannut yhtiön omistussuutta. LSL:n [LIIKESALAISSUUS] osakasyhtiöille ovat määräytyneet samalla tapaa kuin TLO:ssa (markkinaoikeuden päätöksen 300 kohta).

6.3.3 *TLO:n ja sen osakkaiden välinen yhteisymmärrys*

(271) Markkinaoikeus on yhteisyritysten osakassopimusten osalta todennut, että TLO:n osakassopimus, sellaisena kuin sopimuksen soveltamisalasta siihen on kirjattu, ei ole koskenut Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 kattamaa liikennöintiä. Asiassa on kuitenkin asianosaisten kesken vailla erimielisyyttä, että osakassopimuksia vastaavaa jakomallia ja niiden nojalla laadittua [LIIKESALAISUUS]järjestelmää on sovellettu TLO:ssa myös nyt esillä olevien tarjouskilpailujen ajankohtana (markkinaoikeuden päätöksen 303 kohta).

(272) Markkinaoikeus on TLO:n päätöksentekojärjestystä koskevan asiakirjanäytön osalta todennut siitä ilmenevän, että TLO:n yhtiöjärjestyksessä on määrätty, että päätös tarjouskilpailuun osallistumisesta on tullut tehdä yhtiökokouksessa annettujen äänten ja kokouksessa edustettujen osakkeiden kolme neljäsosaa enemmistöllä. TLO:n yhtiökokouksessa 11.4.2013 on keskusteltu tulevista kilpailutuksista ja yhtiökokous on valtuuttanut hallituksen päättämään osallistumisesta näihin. TLO:n osakasyhtiöiden on näin ollen katsottava ilmaisseen yhteisen tahtonsa TLO:ssa osallistua tilaajan toteuttamiin tarjouskilpailuihin (markkinaoikeuden päätöksen 304 kohta).

(273) Markkinaoikeus on edelleen todennut, että TLO:n hallituksen kokouspöytäkirjojen mukaan hallituksen kokouksissa on yhtiökokouksen 11.4.2013 jälkeen käsitelty useita tarjouskilpailuja ja tehty niihin osallistumista koskevia päätöksiä, joissa on joko tehty päätös tarjouksen antamisesta tai valtuutettu TLO:n liikennejohtaja A jättämään tarjous. Asiassa esitetyistä kokouspöytäkirjoista on katsottava käyvän ilmi se kokonaiskuva, että TLO on osallistunut aktiivisesti tarjouskilpailuihin ja että TLO:ssa kehitettyä omistusosuuksiin perustuvaa liikennöinnin jakomallia on ollut tarkoitus soveltaa myös Fölin kilpailutettuun joukkoliikenteeseen. Kokouspöytäkirjoihin ei sisälly tarjouskilpailuja koskevilta osin mainintoja eriaavista mielipiteistä. Kokouspöytäkirjojen mukaan kaikki hallituksen jäsenet eivät sinänsä ole olleet paikalla kaikissa kokouksissa, joissa tarjouskilpailuja koskevia päätöksiä on tehty, mutta kaikki ovat olleet paikalla vähintään osassa kyseisiä kokouksia ja siten tietoisia TLO:n osallistumisesta tarjouskilpailuihin (markkinaoikeuden päätöksen 304 kohta).

(274) Markkinaoikeus on katsonut, ettei asiassa esitetyn näytön perusteella ole todettavissa, että Jalon Liikenteen toimitusjohtaja ja TLO:n hallituksen jäsen F, Linjaliikenne Muurisen toimitusjohtaja ja TLO:n hallituksen jäsen C, Citybusin toimitusjohtaja ja TLO:n hallituksen jäsen G, Savonlinjan aluejohtaja ja TLO:n hallituksen jäsen D ja Linjaliikenne Nyholmin hallituksen puheenjohtaja ja TLO:n hallituksen puheenjohtaja E olisivat tehneet yhdessä tarjouskilpailun 3/2013 tai 1/2014 osalta nimenomaista päätöstä TLO:n osallistumisesta tarjouskilpailuun tai muutoin sopineet asiasta. TLO:n hallituksen kokouksessa 7.5.2014 on sinänsä keskusteltu tarjouksen valmistelusta tarjouskilpailuun 1/2014, minkä voidaan katsoa antaneen vähintään vahvan viitteen siitä, että TLO tulee osallistumaan kyseiseen tarjouskilpailuun (markkinaoikeuden päätöksen 305 kohta).

(275) Markkinaoikeus on todennut, että markkinaoikeudessa kuultujen F:n, C:n, G:n ja E:n kertoman mukaan he ovat keskustelleet TLO:n osallistumisesta tarjouskilpailuihin keskenään yhtiön hallituksen kokousten ulkopuolella. Tämän lisäksi markkinaoikeudessa kuultujen F:n, C:n, G:n, D:n ja E:n kertoman mukaan Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat vastanneet enemmistöosakkaina tosiasiallisesti TLO:n tarjouskilpailuja koskeneesta päätöksenteosta. E:n markkinaoikeudessa kertoman mukaan näin on tapahtunut myös tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 osalta (markkinaoikeuden päätöksen 306 kohta).

(276) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin asiassa tulleen näytetyksi, että TLO:n hallituksen jäsenet F (Jalon Liikenne), C (Linjaliikenne Muurinen), G (Citybus) ja TLO:n hallituksen puheenjohtaja E (Linjaliikenne Nyholm) ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen TLO:n kautta toteutetusta tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014.

(277) Savonlinjan mukaan yhtiö ei ole ollut osallisena mahdollisessa TLO:n osakkaiden välisessä kilpailulain vastaisessa sopimuksessa tai yhdenmukaistetussa menettelytavassa.

(278) Markkinaoikeus on Savonlinjan osalta todennut, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan Savonlinja ei ole ollut osallisena TLO:n hallituksen kokousten ulkopuolisissa keskusteluissa. D on kuitenkin todennut pitäneensä todennäköisenä, että TLO osallistuu seutuliikenteen tarjouskilpailuihin ja etenkin sellaisiin, joissa on ollut kysymys TLO:n aiemmin liikennöimistä kohteista, kuten tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 on ollut kyse (markkinaoikeuden päätöksen 308 kohta).

(279) Markkinaoikeuden mukaan asiassa esitetystä näytöstä ilmenee lisäksi, että Savonlinja on osallistunut tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden liikennöintiin ja tullut viimeistään tällöin tietoiseksi TLO:n osallistumisesta kyseiseen tarjouskilpailuun. Edelleen esitetystä näytöstä ilmenee, että D on ollut läsnä hallituksen kokouksessa, jossa on keskusteltu TLO:n tarjouksen valmistelusta tarjouskilpailuun 1/2014 ja tullut viimeistään hallituksen kokouksen 2.7.2014 myötä tietoiseksi TLO:n tarjouksesta ja voitosta kyseisessä tarjouskilpailussa. Vaikka Savonlinja ei ole osallistunut tarjouskilpailun 1/2014 kohteiden liikennöintiin, jakoasiakirjat osoittavat Savonlinjan saaneen suurin piirtein omistussuutensa verran TLO:n liikennöinnistä myös sinä ajankohtana, jolloin jakolaskelmiin on sisältynyt muun ohella tarjouskilpailun 1/2014 kattama liikennöinti. Asiassa ei ole esitetty näyttöä, joka osoittaisi Savonlinjan riitauttaneen jätettyjä tarjouksia TLO:n päätöksentekojärjestyksen vastaisena tai yhtiön irtisanoutuneen kohteiden liikennöinnistä tai niiden perusteella jaetuista tuloista (markkinaoikeuden päätöksen 308 kohta).

(280) Markkinaoikeus on katsonut, että asiassa esitetty näyttö kokonaisuutena arvioiden osoittaa, että vaikka D (Savonlinja) ei ole ollut F:n (Jalon Liikenne), C:n (Linjaliikenne Muurinen), G:n (Citybus) ja E:n (Linjaliikenne Nyholm) tavoin päättämässä TLO:n kilpailukäyttäytymisestä ja koordinoimassa sitä, D on kuitenkin tiennyt TLO:n osallistumisesta tarjouskilpailuihin, tiennyt saavansa voitettujen tarjouskilpailujen myötä edustamalleen yhtiölle suurin

piirtein sen omistusosuutta vastaavan osuuden TLO:n myös kyseisten tarjouskilpailujen kattaman liikennöinnin sisältämästä kokonaisliikennöinnistä ja sittemmin liikennöinnin jakamisen yhteydessä myös saanut osuuden siitä irtisanoutumatta menettelystä missään vaiheessa. Näin ollen myös Savonlinja on ollut tietoinen TLO:ssa toteutetusta tarjousyhteistyöstä mainittujen tarjouskilpailujen osalta ja siihen liittyneestä päätöksenteosta ja hiljaisesti hyväksynyt kyseisen menettelytavan (markkinaoikeuden päätöksen 310 kohta).

(281) Ottaen huomioon, että Savonlinja on liikennöinyt tarjouskilpailun 3/2013 linjoja ja saanut siitä tuloja itselleen sekä hyötynyt tarjouskilpailusta 1/2014 muun ohessa sille jaetun liikennöinnin määrässä ja siitä saaduissa tuloissa, eikä Savonlinja ole irtisanoutunut kyseisestä yhteistyöstä, markkinaoikeus on katsonut, ettei Savonlinja ole esittänyt sellaista vastanäyttöä, joka kumoaisi yhdenmukaistettuun menettelytapaan sisältyvän siitä seuraavaa käyttäytymistä koskevan syy-yhteyden oletaman mainituissa tarjouskilpailuissa (markkinaoikeuden päätöksen 312 kohta).

(282) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella Savonlinja on liikennöinyt TLO:n tarjouskilpailuissa 3/2013 voittamia kohteita sekä saanut suurin piirtein oman omistusosuutensa verran TLO:n liikennöintiä myös tarjouskilpailun 1/2014 liikennöinnin ajankohtana, vaikka se ei ole kyseisen tarjouskilpailun kohteen liikennöintiin osallistunutkaan. Asiassa esitetty selvitys osoittaa, että Savonlinja on ollut tietoinen TLO:n osallistumisesta tarjouskilpailuihin sekä tietoinen TLO:n liikennöinnin jakamisesta ja myös tarjouskilpailun 1/2014 liikennöinnin huomioon ottamisesta jaettavassa liikennöinnissä ja yhteisyrityksestä saatavassa jako-osuudessa. Savonlinjan on katsottava hiljaisesti hyväksyneen menettelyn ilman siitä irtisanoutumista. Savonlinja on näin ollen ollut osallisena saavutetussa tarjousyhteistyötä koskevassa yhteisymmärryksessä.

(283) Kun lisäksi otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut, korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Savonlinja on ollut osallisena saavutetussa yhteisymmärryksessä TLO:n kautta toteutetusta tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014.

6.3.4 LSL:n osakkaiden välinen yhteisymmärrys

(284) Markkinaoikeus on todennut, että LSL:n osakassopimuksen ei ole edes väitetty olleen voimassa enää Fölin tarjouskilpailun 2/2016 ajankohtana. Asiassa on kuitenkin asianosaisten kesken vailla erimielisyyttä, että osakassopimuksia vastaavaa jakomallia ja niiden nojalla laadittua [LIIKESALAISUUS]järjestelmää on sovellettu LSL:ssä nyt esillä olevan tarjouskilpailun ajankohtana (markkinaoikeuden päätöksen 303 kohta).

(285) LSL:n päätöksentekojärjestystä koskevan näytön osalta markkinaoikeus on todennut, että näyttö perustuu yhtiön asiassa virastolle antamiin selvityksiin sekä yhtiön osakasyhtiöiden edustajien kertomuksiin. LSL:ltä saatujen selvitysten mukaan yhtiön hallitus on päättänyt LSL:n osallistumisesta

tarjouskilpailuihin. Asiassa esitetyn asiakirjanäytön perusteella LSL:n tarjouksen jättämisestä ei ole tehty varsinaista päätöstä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 (markkinaoikeuden päätöksen 313 kohta).

(286) Markkinaoikeus on todennut, että vaikka asiassa esitetty näyttö LSL:n osalta on varsin niukkaa, on kuitenkin yhtiön itsensä sen tarjouskilpailuja koskevasta päätöksenteosta antamien selvitysten ja tarjousasiakirjoista ilmenevien seikkojen nojalla katsottava tulleen näytetyksi yhteisymmärryksen saavuttaminen tarjousyhteistyöstä (markkinaoikeuden päätöksen 314 kohta).

(287) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin näytön osoittavan, että F (Jalon Liikenne), C (Linjaliikenne Muurinen), G (Citybus) ja E (Linjaliikenne Nyholm) ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä LSL:ssä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016.

6.3.5 *Kilpailusta pidättäytyminen*

(288) LSL:n mukaan toimintaan ei ole liittynyt ehtoja tai tahdonilmaisuja, joilla olisi kielletty tai rajoitettu osapuolten kilpailua toistensa tai yhteisyritysten kanssa.

(289) Markkinaoikeuden mukaan asiassa esitetty näyttö osoittaa niin TLO:n kuin LSL:n osakasyhtiöiden välisen yhteydenpidon kohdistuneen TLO:n ja LSL:n kilpailukäyttäytymisestä päättämiseen sekä jaetun liikennöinnin toteutukseen. Vaikka osakasyhtiöt eivät ole itse jakaneet liikennöintiä tai tienneet ennen tarjouskilpailuja, miten liikennöinti tultaisiin jakamaan, ovat osakasyhtiöt voineet F:n, C:n, G:n, D:n ja E:n markkinaoikeudessa kertoman mukaan ennakoida saavansa viimeistään vuoden kuluessa oman osuutensa voiton tuottamasta liikennöinnin lisäyksestä niin TLO:n kuin LSL:n koko liikennekentästä (markkinaoikeuden päätöksen 316 kohta).

(290) Markkinaoikeus on katsonut, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan ei voida todeta, että TLO:n ja LSL:n osakasyhtiöitä olisi kielletty tai estetty osallistumasta itsenäisesti tarjouskilpailuihin. C:n, D:n ja E:n markkinaoikeudessa kertoman mukaan tarjouskilpailujen liittyminen TLO:n osakasyhtiöiden aiemmin liikennöimään liikenteeseen on kuitenkin ohjannut osakasyhtiöitä ainakin jossain määrin olemaan kilpailematta TLO:n kanssa (markkinaoikeuden päätöksen 316 kohta).

(291) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä todetulla tavalla osakasyhtiöiden on katsottava saavuttaneen yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä TLO:n ja LSL:n kautta. Kuten markkinaoikeus on todennut, asiassa ei ole esitetty näyttöä siitä, että TLO:n ja LSL:n osakasyhtiöitä olisi kielletty tai estetty osallistumasta itsenäisesti tarjouskilpailuihin. Yksikään osakasyhtiöistä ei ole kuitenkaan jättänyt kilpailevaa tarjousta kyseessä olevissa tarjouskilpailuissa. Yhteisymmärrys tarjousten tekemisestä yhteisyritysten kautta ja noudatettu menettely liikennöinnin jakamisesta suurin piirtein osakasyhtiöiden omistusosuuksien suhteessa ovat ohjanneet yhtiöitä pidättäytymään kilpailevien tarjousten

tekemisestä ja siten vaikuttaneet yhtiöiden markkinakäyttäytymiseen tarjouskilpailuissa.

6.3.6 *Sopimusta tai yhdenmukaistettua menettelytapaa koskeva johtopäätös*

(292) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016. Vaikka asianosaiset osakasyhtiöt olisivat voineet kilpailla sopimuksista keskenään, ne ovat pidättäytyneet kilpailemasta osallistumalla tarjouskilpailuihin omistamiensa yhteisyritysten TLO:n ja LSL:n kautta ja siten tietoisesti korvanneet kilpailun riskit välisellään käytännön yhteistyöllä sekä yhdessä sovitun jakomallin mukaisesti jakaneet markkinat ja niistä saatavat tulot. Menettelyn on katsottava täyttäneen sopimuksen tai ainakin yhdenmukaistetun menettelytavan tunnusmerkistön.

7. **Rikkomuksen luonne**

7.1 *Kysymyksenasettelu*

(293) On ratkaistava, onko markkinaoikeus virheellisesti katsonut, että yhtiöiden menettelyssä on ollut kysymys tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta.

7.2 *Osapuolten kannat*

7.2.1 *LS-Liikennelinjat Oy*

(294) LSL on esittänyt, että markkinaoikeus on erehtynyt arvioidessaan menettelyä tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena ja poikennut oikeuskäytännössä vakiintuneesta arviointitavasta. Markkinaoikeus on tehnyt virheen arvioinnissaan sivuuttaessaan sen, että asiassa on ollut kyse tuotantoyhteistyöstä, jolla on ollut positiivisia vaikutuksia kilpailuun.

(295) Tuotantoyhteistyön eli horisontaalisten tuotantosopimusten määritelmä on laaja ja se kattaa alihankintajärjestelyt. Yhteistyön painopiste on ollut yhteistuotannossa, mikä käy ilmi yhteistyön lähtökohdista ja omistajien toimintojen kokoamisesta ja yhteensovittamisesta yhdeksi tilaajan hankkimaksi palvelukokonaisuudeksi. Yhteistyön taustalla on ollut ajatus mahdollisimman tehokkaan liikennekentän ylläpidosta ja kehittämisestä, jonka perustana on ollut liikenteen toteuttaminen yhdessä. Liikenteen tuotanto on toteutettu integroimalla omistajien resurssit.

(296) Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä huolimatta markkinaoikeus on jättänyt tutkimatta, ovatko sen viittaamat väitetyt rajoitukset hyväksyttävän yhteistyön liitännäisrajoituksia. Yhteisen hinnan asettamista pidetään hyväksyttävänä liitännäisrajoituksena tuotantoyhteistyön yhteydessä. Markkinaoikeus on perustanut johtopäätöksensä tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta keskeisesti yhteisen hinnan asettamiseen siitä huolimatta, että päätöksessä on myöhemmin todettu, että yhteisen hinnan asettaminen on ollut välttämätöntä yhteistarjouksien antamiseksi ja tehokkuusetujen saavuttamiseksi.

(297) Markkinaoikeus ei ole tarkastellut TLO:n tapaa tilata liikennesuoritteita omistajiltaan ja sen asiayhteyttä riittävällä ja oikealla tavalla. Liikenteen jakamistapaa ei tule tarkastella markkinoidenjakona. Mikäli se ylipäänsä katsotaan rajoitukseksi, se on hyväksyttävä tuotantoyhteistyön liitännäisrajoituksena. Kysymyksessä olevien tarjouskilpailujen kohteita ei jaettu omistussuosuuksien mukaan.

(298) Liikennesuoritteiden tilaaminen omistajilta ennakoitavalla tavalla on ollut olennainen ja tarpeellinen osa tuotantoyhteistyötä. Osakkaiden sitoutuminen jatkuvasti muuttuvan ja ainakin osin heikosti ennakoitavan liikenteen hoitamiseen panostuksineen edellytti, että niillä oli tiedossa ja ennakoitavissa tulevat liikennemäärät ja tulovirta. Yhteisyrityksen puolestaan oli tarpeen varmistaa, että sillä oli käytössään tarvittavat resurssit kunkin liikennöintikohteen ja koko liikennekentän operointiin.

(299) Yksittäiset osakasyhtiöt eivät ole jakaneet liikennöintiä tai edes tienneet ennen tarjouskilpailua, miten kohteen liikennöinti tultaisiin järjestämään. TLO:n ja LSL:n tapa jakaa liikennöinti on ollut välttämätön osa tehokasta tuotantoyhteistyötä. Ajosuoritteiden tilaamista omistajilta ei voida pitää markkinoiden jakamisena huolimatta siitä, että ajosuoritteiden tilaaminen omistajilta on perustunut ainakin jossain määrin omistukseen yhteisyrityksessä.

(300) LSL:n esittämät taloudelliset selvitykset ja muu todistelu osoittavat, että tarjouskilpailun lopputulos olisi ollut tilaajan ja myös markkinoiden rakenteen kannalta heikompi, jos TLO ja vastaavasti LSL eivät olisi jättäneet tarjoustaan. Yksittäiset osakkaat eivät olisi elinkelpoisesti voineet antaa LSL:n tarjouksia edullisempia tarjouksia. Vaikka menettelyä vastoin LSL:n esittämää pidettäisiin kilpailunrajoituksena, sillä ei joka tapauksessa ole voinut olla markkinaoikeuden kuvaamissa olosuhteissa ja muiden esille tuotujen seikkojen perusteella haitallista vaikutusta kilpailuun. Kyse ei ole sellaisesta järjestelystä, jonka vahingollisuudesta on jo luonteensa puolesta olemassa vankka ja luotettava kokemusperusta. Osakasyhtiöiden väitetyllä keskinäisellä markkinoiden jaolla ei ollut mahdollista vääristää kilpailua, sillä yhteistyön ulkopuolelta tuleva kilpailupaine on pakottanut omistajat tehokkaaseen toimintaan.

(301) LSL on näyttänyt vaadittavalla tavalla toteen tuotantoyhteistyön positiiviset vaikutukset ja sen, että positiiviset vaikutukset ovat olleet merkittäviä ja ominaisia kyseessä olevalle yhteistyölle. Välttämättömyys ei ole

oikeuskäytännössä asetettu edellytys positiivisten vaikutusten huomioon ottamiselle, kun arvioidaan rikkomuksen luonnetta tarkoitukseen perustuvana rajoituksena.

(302) Menettelyn avoimuus sekä tilaajan tietoisuus ja tarjouskilpailun 2/2016 osalta suoranainen hyväksyntä osoittavat, että järjestely ei ilmennä sellaista haitallisuutta kilpailulle, jonka perusteella sitä voisi pitää tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena. Markkinaoikeus on tarkastelussaan virheellisesti sivuuttanut nämä seikat.

7.2.2 *Savonlinja Oy*

(303) *Savonlinjan* mukaan markkinaoikeus on väärin ja pitkälti teoreettisiin olettamuksiin perustuvien päätelmien seurauksena päätenyt luonnehtimaan Savonlinjan toimintaa tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena. Savonlinjan toiminta kilpailutuksessa 3/2013 tai 1/2014 ei ole miltei osin kilpailua rajoittavaa.

7.2.3 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

(304) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan markkinaoikeus ei ole päätöksessään todennut yhteistyössä olleen kyse tuotantoyhteistyöstä. Tämän vuoksi markkinaoikeuden ei ole myöskään ollut tarpeen arvioida, onko yhteisen hinnan asettamisessa tai markkinoiden jakamisessa ollut kyse tuotantoyhteistyöhön liittyvistä liitännäisrajoituksista.

(305) Osakkaat ovat kukin vastanneet itsenäisesti niille jaettujen kohteiden liikennöinnistä. Osakkaat eivät ole ulkoistaneet tuotantoaan komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaisesti esimerkiksi yhteisyrityksen omistamalle tuotantolaitokselle, eivätkä yhteisyritykset ole edes osallistuneet itse liikennöinnin tuotantoon. Osakkaat ovat vastanneet itsenäisesti liikenteen tuotannon lisäksi esimerkiksi sopimusrikkomuksista aiheutuvista sanktioista, ja hankintasopimusten vaatimukset on vörytetty osakkaille. Tämänkaltaista järjestelyä ei oikeuskäytännön perusteella voida pitää tuotantoyhteistyönä. Asianosaisten yhteistyö on keskittynyt osakasyhtiöiden itsenäisesti tuottamien palvelujen tarjoamiseen yhdessä yhteisyritysten nimissä, ja tätä on joka tapauksessa pidettävä yhteistyön painopisteenä tuotantoyhteistyön sijaan.

(306) Vaikka yhteistyössä katsottaisiin olevan kyse tuotantoyhteistyöstä, markkinoiden jakoa ja hintojen vahvistamista ei voitaisi pitää hyväksyttävänä liitännäisrajoituksina. Omistussuudet ovat vaikuttaneet liikennöinnin jakamiseen osakkaiden välillä myös tarkastelun kohteena olevissa tarjouskilpailuissa.

(307) LSL ei ole esittänyt näyttöä sellaisista TLO:n ja LSL:n kautta annettujen yhteistarjousten kilpailulle myönteisistä vaikutuksista, jotka olisivat varmoja, kiellettyihin yhteistarjouksiin välittömästi liittyviä ja niistä suoraan aiheutuvia sekä riittävän merkittäviä kyseenalaistaakseen sen, että menettely jo itsessään ilmentää riittävää vahingollisuutta kilpailulle.

(308) Markkinaoikeus on päätnyt oikeaan johtopäätökseen todetessaan, että menettelyn avoimuus tai tilaajan hyväksyntä eivät objektiivisesti tarkasteltuna ole poistaneet yhteistyöltä sen kilpailua rajoittavaa luonnetta, eikä näillä seikoilla näin ollen ole merkitystä kilpailunrajoituksen luonnehdintaan tarkoitukseen perustuvana kilpailunrajoituksena. Tilaaja ei ole ilmaissut hyväksyneensä, että osakasyhtiöt osallistuisivat tarjouskilpailuihin yhteisyritysten nimissä annettavilla yhteistarjouksilla.

7.3 Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

7.3.1 Arvioinnin lähtökohdat

(309) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tarkoitukseen perustuvan kilpailurajoituksen käsitettä on tulkittava suppeasti. Kyseistä käsitettä voidaan soveltaa ainoastaan tiettyntyyppisiin yritysten välisiin toiminnan yhteensovittamisiin, jotka ilmentävät siinä määrin riittävää vahingollisuutta kilpailulle, että voidaan katsoa, että niiden vaikutusten tutkiminen ei ole tarpeen (C-211/22, *Super Bock Bebidas*, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(310) Olennainen oikeudellinen kriteeri sen määrittämiseksi, sisältääkö sopimus tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen, on sen toteaminen, että tällainen sopimus on itsessään riittävän vahingollinen kilpailulle. Sen arvioimiseksi, täyttyykö tämä kriteeri, on tarkasteltava sen määräysten sisältöä, tavoitteita, jotka sillä on tarkoitus saavuttaa, sekä sen taloudellista ja oikeudellista asiayhteyttä. Kyseistä asiayhteyttä arvioitaessa on myös otettava huomioon sopimuksen tai päätöksen kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen luonne sekä kysymyksessä olevien markkinoiden toimintaan ja rakenteeseen liittyvät tosiasialliset olosuhteet (C-211/22, *Super Bock Bebidas*, 34 ja 35 kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

(311) Unionin tuomioistuin on todennut, että tiettyntyyppiset yritysten väliset kollusiiviset käytännöt ovat itsessään ja kun otetaan huomioon niiden määräysten sisältö, niiden tavoitteet sekä taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys, johon ne kuuluvat, riittävän vahingollisia kilpailulle, jotta voidaan katsoa, ettei niiden vaikutusten tutkiminen ole tarpeen, koska tiettyjen yritysten välisten toiminnan yhteensovittamisen tyyppien voidaan jo luonteensa puolesta katsoa haittaavan normaalin kilpailun asianmukaista toimintaa (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(312) Näihin kollusiivisiin käytäntöihin, jotka voivat kuulua tarkoitukseen perustuvien rajoitusten luokkaan, kuuluvat markkinoiden jakamista koskevat sopimukset. Tällaiset sopimukset merkitsevät nimittäin erityisen vakavia kilpailusääntöjen rikkomisia, koska niillä on itsessään kilpailua rajoittava tarkoitus ja ne kuuluvat SEUT 101 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti kiellettyyn sopimusten luokkaan, eikä tällaista tarkoitusta voida oikeuttaa analysoimalla sitä taloudellista asiayhteyttä, johon kyseessä oleva

kilpailunvastainen menettely kuuluu (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(313) Tällaisessa tilanteessa sopimuksen taloudellisen ja oikeudellisen asiayhteyden tarkastelu voidaan rajoittaa siihen, mikä osoittautuu ehdottoman tarpeelliseksi tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen olemassaolon toteamiseksi. Tämänkaltaisen sopimuksen kilpailunvastaisen tarkoituksen voi tältä osin vahvistaa se, että se liittyy markkinoiden vapauttamisen erityiseen asiayhteyteen, joka vastaa merkittävien markkinoille pääsyn esteiden purkamista (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(314) Unionin tuomioistuin on myös todennut, että kun kyseisen sopimuksen osapuolet vetoavat sopimuksen kilpailua edistäviin vaikutuksiin, nämä vaikutukset on tämän sopimuksen asiayhteyden osatekijöinä otettava asianmukaisesti huomioon luonnehdittaessa se tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi siltä osin kuin ne voivat saattaa kyseenalaiseksi kokonaisarvioinnin, joka koskee kyseessä olevan kollusiivisen käytännön riittävää vahingollisuutta kilpailulle, ja näin ollen sen luonnehdinnan tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(315) Pelkkä kilpailua edistävien vaikutusten olemassaolo ei kuitenkaan riitä kilpailunrajoituksen tarkoitukseen perustuvan luonnehdinnan sivuuttamiseen. Luokittelu tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi voidaan sivuuttaa ainoastaan, jos tällaiset vaikutukset on näytetty toteen, ne ovat merkityksellisiä, kyseiselle sopimukselle ominaisia ja riittävän merkittäviä ja niiden perusteella voidaan kohtuudella epäillä kyseisen sopimuksen riittävää vahingollisuutta kilpailulle (C-331/21, *EDP – Energias de Portugal ym.*, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(316) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseessä olevalla toiminnalla tavoiteltujen tavoitteiden osalta on määritettävä ne objektiiviset tavoitteet, jotka kyseisellä toiminnalla pyritään kilpailun kannalta saavuttamaan. Sitä vastoin se, että mukana olevat yritykset ovat toimineet ilman subjektiivista aikomusta estää kilpailu taikka rajoittaa tai vääristää sitä, ja se, että ne ovat pyrkineet tiettyihin hyväksyttäviin tavoitteisiin, ei ole SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisen kannalta ratkaisevaa (C-333/21, *European Superleague Company*, 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7.3.2 Rikkomuksen luonteen arviointi

(317) Markkinaoikeuden toteamalla tavalla TLO:n nimissä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 ja LSL:n nimissä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 annettujen tarjousten kilpailunvastaista tarkoitusta koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka ovat liittyneet kyseisten tarjousten antamiseen ja esityksen kohteina olevien yhtiöiden menettelyyn. Kyseisessä arvioinnissa on näin ollen otettava huomioon myös yhteisyritysten tarjouksiin liittyneiden

yhteistoimintajärjestelyiden sisältö ja tavoitteet kokonaisuudessaan osana asian oikeudellisen ja taloudellisen asiayhteyden arviointia (markkinaoikeuden päätöksen 328 kohta).

(318) Markkinaoikeus on tarkastellut TLO:n ja LSL:n liiketoiminnan järjestämistapaa sekä liikennöinnin suunnittelua ja toteutusta (markkinaoikeuden päätöksen 329–332 kohta).

(319) Markkinaoikeus on yhteisyritysten toiminnasta esitettyjen selvitysten perusteella todennut, että yhteisyritykset ja niiden osakasyhtiöt ovat yhdistäneet resurssejaan palvelun tuottamiseksi yhteisyritysten nimissä. Yhteistyöjärjestelyyn tarjouskilpailujen osalta on kuulunut se, että yhteisyritys on osallistunut tarjouskilpailuihin, huolehtinut liikennöintikohteiden ja niistä saatavien tulojen jakamisesta sekä tarvittaessa eräiden tukipalveluiden tuottamisesta, ja varsinaisesta liikennöinnistä ovat vastanneet osakasyhtiöt, jotka ovat vastanneet niille jaettujen kohteiden liikennöinnistä itsenäisesti hyödyntäen omia sekä yhteisyrityksen voimavaroja (markkinaoikeuden päätöksen 333 kohta).

(320) LSL on esittänyt, että yhteistyössä on kysymys kilpailusäännösten nojalla sallituksi katsottavasta tuotantoyhteistyöstä, jossa yhtiöt ovat sopineet liikennöintipalvelujen tuottamisesta yhteisesti ja jossa on sovittu myös yhteisesti tuotettujen liikennöintipalvelujen jakelusta. LSL:n mukaan tarjoushintojen vahvistamista ja liikenteen jakamista on pidettävä kyseisen tuotantoyhteistyön hyväksyttävänä liitännäisrajoituksina.

(321) Korkein hallinto-oikeus viittaa yhteistyön sisällöstä edellä (319) kohdassa lausuttuun ja toteaa, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella osakasyhtiöiden yhteistyön keskeisenä sisältönä on ollut osakasyhtiöiden itsenäisesti tuottamien palvelujen tarjoaminen yhdessä yhteisyritysten nimissä tehdyllä tarjouksella. Osakasyhtiöiden ja yhteisyritysten välisen järjestelyn painopiste on siten ollut tarjousyhteistyössä, eikä kysymyksen voida katsoa olevan LSL:n tarkoittamasta tuotantoyhteistyöstä. Asiassa ei näin ollen ole tarpeen arvioida sitä, onko yhteisen tarjoushinnan vahvistamisessa ja liikenteen jakamisessa osakkaille ollut kysymys LSL:n esittämällä tavalla järjestelyn liitännäisrajoituksista.

(322) Markkinaoikeuden toteamalla tavalla yhteisyrityksissä ei ole osoitettu edellä kuvattuun toimintaan liittyneen nimenomaisia ehtoja tai osapuolten välisiä tahdonilmaisuja, jotka olisivat kieltäneet tai rajoittaneet osapuolten välistä keskinäistä kilpailua tai niiden kilpailua yhteisyrityksen tarjouksen kanssa. Markkinaoikeuden mukaan mainitun yhteistyön voidaan kuitenkin katsoa olleen omiaan aiheuttamaan riskin osapuolten keskinäisen kilpailun lakkaamisesta eikä yksikään osakasyhtiöistä ole tehnyt kilpailevaa tarjousta nyt kysymyksessä olevissa tarjouskilpailuissa. Yhteisyritysten toimintamallin, jonka mukaisesti osakasyhtiöt ovat voineet olettaa saavansa noin omistussuutensa verran liikennöintiä itselleen yhteisyrityksen tarjouksen voittaessa, voidaankin katsoa olleen omiaan vaikuttamaan osapuolten itsenäiseen harkintaan kilpailla kyseisistä hankintasopimuksista. Viimeksi mainitun on puolestaan katsottava olleen omiaan johtamaan tarjousten määrän

vähentymiseen ja tämän myötä hintakilpailun poistumiseen kyseisten yhtiöiden kesken (markkinaoikeuden päätöksen 334 kohta).

(323) Markkinaoikeus on katsonut, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus Fölin tarjouskilpailussa 2/2016. Edelleen markkinaoikeus on katsonut, että osakasyhtiöt olisivat voineet kilpailla nyt käsillä olevista sopimuksista itsenäisesti. Kyseiset yhtiöt ovat kuitenkin antaneet yhteiset tarjoukset TLO:n ja LSL:n kautta sekä tällä menettelyllä pyrkineet jakamaan markkinat ja niistä saatavat tulot sekä vaikuttamaan julkisten hankintasopimusten tekemiseksi järjestettyihin tarjouskilpailuihin. Menettely on välttämättä edellyttänyt myös hintojen vahvistamista asetettaessa tarjoushinta (markkinaoikeuden päätöksen 341 kohta).

(324) Korkein hallinto-oikeus on edellä markkinaoikeuden tavoin katsonut, että TLO:n ja LSL:n osakkailla olisi ollut tosiasialliset ja konkreettiset mahdollisuudet tarjota itsenäisesti Fölin tarjouskilpailuissa. Osakasyhtiöiden saavuttaman yhteisymmärryksen mukaisesti yhteisyritykset ovat tästä huolimatta jättäneet tarjoukset Fölin tarjouskilpailuissa, ja yhteisyritysten osakkaat ovat tuottaneet tarjouskilpailujen kohteena olevan liikennöinnin suurin piirtein omistussuoksiensa mukaisessa suhteessa yhteisyritysten niille jakamien autokiertojen mukaisesti. Samanlaista menettelyä on noudatettu sekä TLO:ssa että LSL:ssä.

(325) Asiassa esitetyn selvityksen perusteella liikennöinnistä saadut tulot on jaettu [LIIKESALAISUUS] osakasyhtiöille. Omistussuuksiin perustunut liikennöinnin ja siitä saatujen tulojen jako on toteutettu ottaen huomioon yhteisyrityksen koko Fölin liikennekenttä. Ajojen [LIIKESALAISUUS]järjestelmän perusteella on tietyin aikavälein seurattu, että jaettuihin autokiertoihin perustuneet ajosuoritteet ovat vastanneet suurin piirtein osakasyhtiöiden omistussuutta. Omistussuuksiin perustuvan jakomallin mukaisesti tarjouskilpailussa voitetun kohteen liikennöinti on kasvattanut myös muiden kuin kohteen liikennöintiin osallistuneiden osakasyhtiöiden liikennöinnin määrää koko yhteisyrityksen liikennekenttä huomioon ottaen.

(326) Yhteisyrityksen voittaman liikennöinnin jakaminen osakkaille suurin piirtein niiden omistussuuksien mukaisessa suhteessa on merkinnyt, että tarjouskilpailujen kattamat markkinat on pyritty jakamaan osakkaiden kesken. Osakasyhtiöt ovat voineet ennakoida saavansa oman osuutensa voitetun tarjouskilpailun tuottamasta liikennöinnin lisäyksestä ilman, että ne ovat joutuneet kilpailemaan keskenään asemansa säilyttämiseksi markkinoilla. Liikennöinnin jakaminen suurin piirtein omistussuuksien mukaisessa suhteessa on rajoittanut osakasyhtiöiden mahdollisuutta saada hoitaakseen liikennöintiä yli oman omistussuutensa. Osakasyhtiöiden menettely liikennöinnin jakamisessa on siten rajoittanut niiden keskinäistä kilpailua ja samalla vähentänyt kilpailua Turun joukkoliikennemarkkinoilla.

(327) Kysymyksessä oleva yhteistyö on ajoittunut ajanjaksoon, jona joukkoliikennemarkkina on avattu kilpailulle liikenteenharjoittajien välisen kilpailun lisäämiseksi. Osakasyhtiöt ovat joukkoliikenteen kilpailutuksista huolimatta jatkaneet menettelyä, joka on vastannut aikaisempaa yhteisvastuullista liikennöintiä liikennelupien ja siirtymäajan liikennöintisopimusten nojalla. Osakasyhtiöt eivät ole kyseessä olevissa tarjouskilpailuissa arvioineet itsenäisten tarjousten jättämistä, vaan ne ovat jatkaneet liikennöinnin jakamista keskenään aikaisemmin noudattamansa menettelyn mukaisesti.

(328) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 yhteisyritysten nimissä annettujen tarjousten on katsottava olleen omiaan rajoittamaan ja vääristämään hintakilpailua yhteisyritysten ja osakasyhtiöiden välillä sekä osakasyhtiöiden kesken. Yhtiöt ovat tietoisesti korvanneet keskinäisen kilpailun riskit ja riskin tarjouskilpailun häviämisestä välisellään yhteistyöllä sekä ilman keskinäistä kilpailupainetta yhteisyrityksen tarjouksella vahvistaneet yhtenäisen tarjoushinnan kussakin kyseessä olevassa tarjouskilpailussa. Lisäksi menettelyn tavoitteena on katsottava olleen ylläpitää tai kasvattaa välillisesti osakasyhtiöiden markkinaosuuksia Turun seudulla siten, että tämä tapahtuu yhteisyrityksen välityksellä markkinoita jakamalla. Menettelyyn on siten liittynyt useita sellaisia vakavimmiksi kilpailunrajoituksiksi luokiteltavia menettelytapoja, joiden itsessään on jo luonteensa puolesta oikeuskäytännössä katsottu osoittavan riittävää haittaa kilpailulle.

(329) LSL on vedonnut yhteistyön avulla saavutettaviin mittakaavaetuihin ja yhteistyön kilpailua edistäviin vaikutuksiin. LSL:n mukaan yksittäinen TLO:n osakasyhtiö ei olisi kyennyt tekemään yhtä kilpailukykyistä tarjousta kuin TLO ja samalla säilyttämään elinkelpoisuuttaan. LSL:n mukaan yhteistyöllä ei ole voitu vääristää kilpailua, sillä yhteistyön ulkopuolelta tuleva kilpailupaine on pakottanut yhtiöt tehokkaaseen toimintaan.

(330) Markkinaoikeus on selostanut LSL:n esittämää selvitystä yhteistarjousten mittakaavaeduista ja tehokkuushyödyistä sekä alan kilpailutilanteesta samoin kuin KKV:n väitetyistä tehokkuushyödyistä esittämää (markkinaoikeuden päätöksen 335–339 kohta).

(331) Markkinaoikeuden mukaan asiassa esitetty näyttö tukee sinänsä sitä yhtiöiden esittämää näkemystä, jonka mukaan linja-autoliikennepalveluiden alalla liikenteenharjoittajalle on markkinoiden luonteen puolesta etua yrityksen suuremmasta koosta ja harjoitetun liikenteen suuremmasta volyymistä sekä sen tuomista mittakaavaeduista. Esitetyn näytön perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kysymyksessä olevaan menettelyyn on voinut liittyä myös sellaisia erityisesti hintakilpailua edistäneitä vaikutuksia, jotka ovat kyseessä olevan kaltaiselle yhteistyölle ominaisia sekä merkityksellisiä (markkinaoikeuden päätöksen 340 kohta).

(332) Markkinaoikeuden mukaan menettelyä voidaan pitää tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavana, vaikka sen ainoana päämääränä ei ole kilpailun rajoittaminen, vaan sillä on myös muita, hyväksyttäviä päämääriä. Merkitystä

ei ole siten sillä, että nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa yhteisyritysten tarjouksilla on ollut esitetyn selvityksen perusteella hyväksyttäviäkin tavoitteita, koska yhteistyön pääasiallisena tarkoituksena on katsottava olleen keskinäisen kilpailun poistaminen ja markkinoiden jakaminen (markkinaoikeuden päätöksen 343 kohta).

(333) Markkinaoikeus on katsonut, että yhtiöiden esittämät, mahdolliset kilpailua edistävät vaikutukset myös niihin liittyvä epävarmuus huomioon ottaen eivät anna aiheutta epäillä kyseessä olevan yhteistyön riittävää vahingollisuutta kilpailulle ja näin ollen sen kilpailunvastaista tarkoitusta. Kokonaisuutena arvioiden kysymyksessä olevaa yhteistyötä ei ole perusteita luonnehtia toisin myöskään sen vuoksi, ettei se olisi ollut markkinoiden toiminnan tai tilaajan kannalta erityisen vahingollinen, koska kilpailusääntöjen pyrkimyksenä on myös markkinoiden rakenteen ja kilpailun suojeleminen (markkinaoikeuden päätöksen 343 ja 344 kohta).

(334) Kun otetaan huomioon tarjoushinnan vahvistamisesta ja markkinoiden jakamisesta aiheutunut kilpailun rajoittuminen, korkein hallinto-oikeus katsoo, että yhtiöiden esittämät tarjousyhteistyöllä mahdollisesti saavutettavat kilpailua edistävät vaikutukset eivät ole riittäviä kyseenalaistamaan yhteistyön vahingollisuutta kilpailulle. Yhtiöiden asiassa vetoamat kilpailua edistävät vaikutukset eivät siten ole luonteeltaan sellaisia, että niiden vuoksi olisi syytä epäillä yhteistyön riittävää vahingollisuutta markkinarakenteelle ja kilpailulle ja näin ollen sen kilpailunvastaista tarkoitusta.

(335) Markkinaoikeus on vielä todennut, ettei asiassa voida myöskään antaa ratkaisevaa merkitystä menettelyn avoimuudelle tai tilaajan hyväksynnälle, sillä vaikka kyseiset seikat ovat voineetkin viitata siihen, että yhteistyön osapuolten subjektiivisena tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa kilpailua, ne eivät objektiivisesti tarkasteltuna ole kuitenkaan poistaneet yhteistyöltä sen kilpailua rajoittavaa luonnetta (markkinaoikeuden päätöksen 345 kohta).

(336) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin, ettei edellä mainituilla seikoilla voida katsoa olevan vaikutusta kilpailunrajoituksen luonnehdintaan tarkoitukseen perustavana kilpailunrajoituksena.

(337) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että yhtiöiden menettelyssä on ollut Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 annettujen tarjousten osalta kysymys kilpailun rajoittamiseen tähdänneestä menettelystä, joka on ilmentänyt jo luonteensa puolesta riittävää vahingollisuutta kilpailulle. Näin ollen kyse on ollut tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta, jonka osalta ei ole tarpeen selvittää menettelyn mahdollisia kilpailua rajoittavia vaikutuksia.

8. Tehokkuuspuolustus

8.1 Kysymyksenasettelu

(338) On ratkaistava, ovatko niin sanottua tehokkuuspuolustusta koskevan kilpailulain 6 §:n poikkeussäännöksen edellytykset asiassa täyttyneet, jolloin kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettu kielto ei koske kyseessä olevaa tarjousyhteistyötä.

8.2 Osapuolten kannat

8.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

(339) LSL on esittänyt, että yhteistyön positiiviset vaikutukset ylittävät väitetyt spekuloidut ja näyttämättä jääneet haitalliset vaikutukset. LSL on täyttänyt näyttövelvollisuutensa ja esittänyt riittävän näytön yhteistyön synnyttämistä tehokkuuksista ja niiden välittymisestä asiakkaille. Markkinaoikeus on erehtynyt arvioidessaan, että liikenteen järjestämistapa ei ole ollut välttämätön tehokkuuksien aikaansaamiselle.

(340) Merkittävimmät tehokkuusedut ovat syntyneet henkilöstön käytön optimoinnista. Yhdistämällä useiden reittien henkilöstön käyttöä TLO ja LSL ovat onnistuneet minimoimaan hukkatunnit, joilla tarkoitetaan sellaisia tunteja, jolloin kuljettaja ei tee töitä, vaikka hänelle maksetaan palkkaa. Henkilöstökustannukset edustavat taloudellisen asiantuntijalausannon antaneen professori H:n mukaan noin 50–60 prosenttia liikennöitsijän kokonaiskustannuksista. Niistä syntyvät säästöt muodostavat siten tuotantoyhteistyössä merkittävän tehokkuuden. Yhteistyö on myös tuottanut muita volyyymi- ja mittakaavaetuja. Tehokkuushyötyjen syntymistä tukee myös Turun hintatasosta asiassa esitetty, yhteisyrityksen tehokkuudesta tilaajan ja asianosaisten kertoma ja myös kilpailijoiden yhteisyritysten alhaisesta hinnasta kertoma.

(341) H:n johtopäätöksen mukaan yhteistyö TLO:ssa on tuottanut tehokkuutta ja jo [LIIKESALAISUUS] prosentin tehokkuusetu on ollut merkittävä omistajayhtiöiden kannalta. H:n mukaan ei ole liiketaloudellisesti perusteltua uskoa, että yksikään omistajayritys olisi kyennyt tarjoamaan yksin tai 2–3 omistajan ryhmässä TLO:n tarjousta alhaisemmalla hinnalla ja samalla säilyttämään elinkelpoisuutensa tai Savonlinjan tapauksessa kääntämään tappiollisen tuloksen voitolliseksi.

(342) Yhteisyritysten liikennekentät ja aikataulut ovat muuttuneet jatkuvasti uusien voitettujen ja hävittyjen linjojen sekä tilaajan tekemien aikataulumuutosten seurauksena, minkä johdosta ennakollinen optimointi toteutui harvoin suunnitellun kaltaisena. Täydellisiä laskelmia toteutuvista tehokkuuksista ei ole, eikä sellaisia ole ollut mahdollista laatia etukäteen. Tästä huolimatta markkinaoikeudessa ja A:n lausunnossa kuvattu optimointi

on ollut oleellinen osa TLO:n ja LSL:n liikenteen järjestämistä ja se on toiminut molemmissa yhteisyrityksissä samalla tavalla.

(343) LSL:n osoittaman mukaisesti kontrafaktuaali, jossa asianosaisilla olisi yksin tai osana vaihtoehtoista pienempää konsortiota ollut samanlaisiin tehokkuuksiin yltävä liikennekenttä, on epärealistinen. Yksittäinen osakas tai osakkaista muodostettu pienempi konsortio ei olisi saavuttanut samankaltaisia tehokkuushyötyjä. Niillä ei ollut yhdisteltävää liikennettä eikä TLO:n tai LSL:n liikennekenttään verrattavaa liikenneverkostoa. Myöskään sisäinen kasvu ei olisi johtanut yhtä tehokkaaseen lopputulokseen.

(344) Liikenteen ennakollinen jakaminen on ollut välttämätöntä tehokkuuksien saavuttamiseksi. Mikäli pienemmät konsortiot olisivat tarjonneet kilpailutuksiin, yhteisyrityksen liikennekenttä olisi rikkoontunut ja tehokkuus olisi merkittävästi heikentynyt. Tarjousten lukumäärän lisääntyminen olisi edellyttänyt vähintään kahta keskenään kilpailevaa konsortiota. Esitetyn näytön valossa ei ole perusteita ajatella, että LSL:n osakkaista muodostetut kaksi konsortiota olisivat keskenään sekä Savonlinjan ja Turkubus Oy:n kanssa kilpaillen saavuttaneet ilman tukiliikennettä paremman lopputuloksen kuin tilaajan samaa yhteisyrityksen tarjous.

(345) Tarjouskohteet on liikennöity mahdollisimman tehokkaasti osana yhteisyritysten liikennekenttää koskevaa tuotantoyhteistyönä. Liikenteen allokoointia omistajille karkeasti ja pitkällä aikajänteellä niiden omistusten suhteessa ei ole sovellettu kyseessä olevien tarjouskilpailujen osalta. Ad hoc -konsortion liikennöinti olisi todennäköisesti tullut jaettavaksi jollain muulla etukäteen sovitulla perusteella kuin pelkästään tehokkuuteen perustuen.

(346) Tehokkuushyödyt ovat siirtyneet tilaajalle ja sitä kautta loppuasiakkaina toimiville veronmaksajille edullisemman tarjoushinnan kautta sekä parempana laatuna muun muassa toimitusvarmuuden ja uuden kaluston muodossa. Myös tarjouskilpailun 2/2016 lopputulema osoittaa yhteisyritysten tehokkuuden ja myös tehokkuuden siirtymisen tilaajalle. Kyseisessä kilpailussa on tarjonnut sekä TLO:n omistajista suurin yhtiö eli Savonlinja että reittiin nähden varikkonsa parhaiten sijoittanut Turkubus Oy, mutta LSL:n tarjous on ollut selkeästi kilpailukykyisin. [LIIKESALAISUUS] LSL:n tarjous osoittaa samanaikaisesti markkinoilla vallinnutta kilpailupainetta, yhteistyön tehokkuutta ja tilaajan hyötymistä siitä.

(347) Tuotantoyhteistyö ei poistanut kilpailua merkittävin osin. Kaikkiin seuraamusmaksuesityksen kohteena oleviin tarjouskilpailuihin on tullut vähintään yksi toinen tarjous. Yhteistyö on mahdollistanut LSL:n säilymisen markkinoilla pitkällä aikavälillä, mikä osaltaan on ollut varmistamassa kilpailupaineen syntymistä myös niille suurille toimijoille, jotka nykyään toimivat Turun seudun markkinoilla.

8.2.2 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

(348) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan LSL:n tehokkuuspuolustus ei täytä tehokkuuspuolustukselle asetettua näyttökynnystä. LSL ei ole osoittanut minkään tehokkuuspuolustukselta edellytetyn kriteerin täyttymistä.

(349) Asiassa esitetyssä H:n asiantuntijalausunnossa esitetty arvio pienempien konsortioiden tehokkuudesta ei ole perustunut todelliseen laskelmaan. LSL:n väitteet liikennöintikohteiden mahdollisimman tehokkaasta liikennöinnistä ja ad hoc -konsortion liikennöinnistä ovat perustelemattomia. Samoin perustelemattomia ovat väitteet siitä, että tarjouksen voittaminen tarjouskilpailussa osoittaisi tehokkuuden välittymisen tilaajalle. Asiassa esitetty tehokkuutta koskeva näyttö on perustunut yksinomaan TLO:n toimintaa koskeviin lausuntoihin ja laskelmiin.

8.3 *Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös*

8.3.1 *Arvioinnin lähtökohdat*

(350) Tehokkuuspuolustusta koskeva kilpailulain 6 § vastaa SEUT 101 artiklan 3 kohtaa.

(351) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 101 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ilmenee, että kaikkiin sopimuksiin, yritysten yhteenliittymien päätöksiin tai yritysten yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka osoittautuvat joko kilpailuvastaisen tarkoituksensa tai vaikutuksensa vuoksi SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastaisiksi, voidaan soveltaa poikkeusta, jos ne täyttävät kaikki tätä koskevat edellytykset. SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaan poikkeuksen soveltaminen yksittäistapauksessa edellyttää neljän kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä (C-333/21 *European Superleague Company*, 189 ja 190 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(352) Asianosaisen, joka vetoaa tällaiseen poikkeukseen, on osoitettava vakuuttavin perusteluin ja todistein, että kaikki poikkeuksen myöntämiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Jos tällaiset perustelut ja todisteet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne pakottavat toisen osapuolen osoittamaan ne vakuuttavalla tavalla vääriksi, siitä, ettei tätä osoiteta, voidaan päätellä, että SEUT 101 artiklan 3 kohtaan vetoavalla osapuolella oleva todistustaakka on täytetty (C-333/21, *European Superleague Company*, 191 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(353) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tehokkuuseduilla, jotka sopimuksella, yritysten yhteenliittymän päätöksellä tai yhdenmukaistetulla menettelytavalla on voitava saavuttaa, ei tarkoiteta kaikkea sitä etua, jonka sopimukseen, yritysten yhteenliittymän päätökseen tai menettelytapaan osallistuvat yritykset saavat tällaisesta sopimuksesta, päätöksestä tai menettelytavasta taloudellisen toimintansa yhteydessä, vaan ainoastaan niitä tuntuja objektiivisia etuja, joita mainitulla sopimuksella, päätöksellä tai menettelytavalla – erityisesti tarkasteltuna – voidaan saavuttaa

asianomaisilla eri aloilla tai markkinoilla. Jotta tämän edellytyksen voitaisiin katsoa täyttyneen, on tehokkuusetujen olemassaolon ja laajuuden lisäksi osoitettava, että ne ovat omiaan kompensoimaan sopimuksesta, päätöksestä tai menettelytavasta kilpailulle aiheutuvat haitat (C-333/21, *European Superleague Company*, 192 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(354) Unionin tuomioistuin on todennut käyttäjien saamaa hyötyä koskevan edellytyksen osalta, että se edellyttää sen osoittamista, että tehokkuuseduilla, jotka kyseisellä sopimuksella, yritysten yhteenliittymän päätöksellä tai yhdenmukaistetulla menettelytavalla voidaan saavuttaa, on myönteinen vaikutus kaikkiin käyttäjiin, olipa kyse elinkeinonharjoittajista, välikuluttajista tai loppukuluttajista asianomaisilla eri aloilla tai markkinoilla. Tilanteessa, jossa SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastainen toiminta on tarkoitukseltaan kilpailunvastaista eli riittävässä määrin haitallista kilpailulle ja jossa se on lisäksi omiaan vaikuttamaan eri käyttäjä- tai kuluttajaryhmiin, on määritettävä, onko tällaisella toiminnalla haitallisuudestaan huolimatta myönteinen vaikutus kuhunkin niistä, ja jos on, niin missä määrin (C-333/21, *European Superleague Company*, 193 ja 194 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(355) Unionin tuomioistuin on todennut edellytyksestä, joka koskee kyseessä olevan toiminnan välttämättömyyttä tai tarpeellisuutta, että se edellyttää tällaisen toiminnan ja tosiasiallisesti ajateltavissa olevien vaihtoehtoisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia ja vertailua sen määrittämiseksi, voidaanko mainitusta toiminnasta odotettavissa olevat tehokkuusedut saavuttaa kilpailua vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Tämä edellytys ei sitä vastoin voi johtaa siihen, että tällaisen toiminnan ja tällaisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden välillä olisi tehtävä tarkoituksenmukaisuuteen perustuva valinta siinä tapauksessa, että vaihtoehtoiset toimenpiteet eivät vaikuta kilpailua vähemmän rajoittavilta (C-333/21, *European Superleague Company*, 197 kohta).

(356) Unionin tuomioistuin on todennut kilpailun säilymistä koskevan edellytyksen osalta, että sen tarkistamiseksi, täyttyykö kyseinen edellytys tietyssä yksittäistapauksessa, on tutkittava ne määrälliset ja laadulliset seikat, jotka ovat ominaisia kilpailun toimivuudelle asianomaisilla aloilla tai markkinoilla, jotta voidaan määrittää, antaako kyseinen sopimus, yritysten yhteenliittymän päätös tai yhdenmukaistettu menettelytapa siihen osallistuville yrityksille mahdollisuuden poistaa kaikki tehokas kilpailu merkittävältä osalta kyseessä olevia tavaroita tai palveluja. Erityisesti silloin, kun on kyse yritysten yhteenliittymän päätöksestä tai sopimuksesta, johon yritykset ovat kollektiivisesti liittyneet, yritysten erittäin suuri markkinaosuus voi muiden merkityksellisten seikkojen ohella ja niitä kokonaisuutena tarkasteltaessa osoittaa, että kyseisellä päätöksellä tai sopimuksella annetaan siihen osallistuville yrityksille sen sisältö, tarkoitus tai vaikutus huomioon ottaen mahdollisuus kaiken tehokkaan kilpailun poistamiseen, mikä yksinään on syy sulkea pois SEUT 101 artiklan 3 kohdassa määrätyn poikkeuksen soveltaminen. Toinen seikka voi olla se, mahdollistaako tällainen päätös tai sopimus, jolla poistetaan toimiva kilpailumuoto tai markkinoille pääsyn kanava, muiden muotojen ja kanavien säilymisen vai ei (C-333/21, *European Superleague Company*, 198 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8.3.2 *Tehokkuuspuolustuksen arviointi*

(357) Markkinaoikeuden toteamalla tavalla Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, LSL ja Citybus ovat esittäneet, että yhtiöiden menettely on täyttänyt kilpailulain 6 §:ssä säädetty edellytykset, koska yhtiöiden mukaan yhteisyritysten toimintamalli on synnyttänyt huomattavia, mahdolliset haitat ylittäviä tehokkuusetuja. Yhtiöiden mukaan yhteisyritysten toiminta on mahdollistanut tehokkaan liikenteen järjestämisen, minkä johdosta on saavutettu huomattavia kustannussäästöjä erityisesti henkilöstökuluissa ja lisäksi siirtoajoissa. Myös yhteisyritysten polttoaineiden ja muiden nesteiden sekä linja-autojen ja renkaiden hankinnoista saadut volyyomialennukset ovat tuoneet kustannussäästöjä. Lisäksi yhteisyritysten rahoituskustannukset ja työttömyysvakuutusmaksut ovat olleet alhaisempia. Yhtiöiden mukaan tehokkuusedut ovat perustuneet yhteisyritysten koko toimintaan ja vaikuttaneet sekä kussakin yksittäisessä tarjouskilpailussa annettuun tarjoukseen että laajemmin kyseessä olevilla markkinoilla (markkinaoikeuden päätöksen 353 kohta).

(358) Yhtiöt ovat lisäksi esittäneet, että osakasyhtiöt tai niistä koostuvat pienemmät konsortiot eivät olisi kyenneet taloudellisesti kestäväällä tavalla tekemään kysymyksessä olevissa Fölin tarjouskilpailuissa edullisempaa tarjousta kuin yhteisyritykset ottaen huomioon erityisesti niiden taloudellinen tilanne, pitkiin sopimuksiin liittyneet riskit sekä edellä mainitut tehokkuusetuja tuoneet seikat. Tehokkuusedut ovat myös välittyneet tarjouskilpailuissa annettujen tarjoushintojen myötä suoraan tilaajalle. Yhtiöiden mukaan yhteisyritysten tarjoukset eivät ole poistaneet kilpailua merkittävässä määrin markkinoilta, vaan turvanneet kilpailun säilymisen Turun seudulla ja johtaneet pidemmällä aikavälillä kilpailun lisääntymiseen (markkinaoikeuden päätöksen 353 kohta).

(359) Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, ettei kilpailunvastaisten yhteistarjousten ole osoitettu aiheuttaneen väitettyjä kustannussäästöjä. Yhteistarjoukset eivät myöskään ole olleet välttämättömiä yhteistyöstä väitetysti syntyneiden verkostohyötyjen saavuttamiseksi, vaan yrityksen suuremmasta koosta aiheutuvat hyödyt olisivat olleet saavutettavissa kilpailua vähemmän rajoittavin keinoin. Myöskään etujen välittymistä kuluttajille ei ole osoitettu. Kilpailutilanne Turun seudun kilpailutetun joukkoliikenteen markkinoilla on tarjoajien vähäisen määrän takia ollut heikko, joten osakasyhtiöiden välisen kilpailun poistanut yhteistyö on myös poistanut kilpailun merkittävältä osalta markkinoita. Tehokkuuspuolustukseen vedonneet yhtiöt eivät ole osoittaneet, että kilpailulain 6 §:n poikkeussäännön soveltamisedellytykset olisivat täyttyneet asiassa (markkinaoikeuden päätöksen 354 kohta).

(360) Yhtiöt ovat esittäneet selvityksenä tehokkuusetujen syntymisestä muun ohella TLO:n toimitusjohtaja A:n laatiman lausunnon liikennöintikohteiden optimoinnin tuottamista tehokkuuseduista, LSL:n nimeämänä asiantuntijana kuullun H:n kolme asiantuntojalausuntoa sekä toimialan ja Turun seudun kilpailutilannetta kuvaavia selvityksiä (markkinaoikeuden päätöksen 355 kohta). LSL:n mukaan tehokkuushyötyjen syntymistä tukee myös tilaajan

ja asianosaisten kertoma yhteisyrityksen tehokkuudesta ja myös kilpailijoiden yhteisyritysten alhaisesta hinnasta kertoma.

(361) Esitetty näyttö saavutettujen tehokkuusetujen osalta on perustunut yksinomaan TLO:n toimintaa koskeviin lausuntoihin ja laskelmiin. Tehokkuuspuolustukseen vedonneet yhtiöt ovat kuitenkin esittäneet, että vastaavanlaiset tehokkuusedut on saavutettu samoin perustein myös LSL:ssä. H on markkinaoikeudessa asiantuntijana kuultaessa kertonut, että toiminnan suuremmasta volyymista yleisesti ottaen saatava hyöty, johon myös merkittävä osa TLO:n toiminnan esitetyistä tehokkuuksista on perustunut, on ilmeistä melkein kaikilla aloilla (markkinaoikeuden päätöksen 356 kohta).

(362) Markkinaoikeus on esitetyn näytön perusteella todennut, että toimialalla on mahdollista saavuttaa yhteistyöjärjestelyin tehokkuutta sekä kustannussäästöinä että mittakaavaetuina. Asiassa on kuitenkin erotettava toisistaan yhtäältä alalla yleisesti ottaen liikennepalveluiden tuottamisessa saatavat hyödyt sekä toisaalta ne hyödyt, jotka ovat mahdollisesti johdettavissa nimenomaan kyseessä olevista kilpailua rajoittaviksi todetuista menettelyistä. Tarkasteltaessa kilpailulain 6 §:ssä tehokkuusperusteen soveltamiselle asetettuja edellytyksiä huomioon voidaan ottaa yhtäältä menettelystä saadut hyödyt nyt kyseessä olevien tarjouskilpailujen kannalta, mutta tämän lisäksi myös laajemmin kyseisten palveluiden markkinoiden kannalta, joihin menettelyllä on voinut olla myönteisiä vaikutuksia (markkinaoikeuden päätöksen 357 ja 358 kohta).

(363) Markkinaoikeuden mukaan tarkasteltaessa tehokkuusetujen saavuttamista on kuitenkin otettava huomioon, että vaikka yhteistyöjärjestelyn koko laajuudessaan osoitettaisiin olleen objektiivisesti tarkasteltuna tarpeellinen, jotta osapuolet ovat voineet esittää tarjouskilpailuissa riittävän kilpailukykyisiä tarjouksia verrattuna muiden osallistujien tarjouksiin, tulee tehokkuusperusteeseen vetoavan osoittaa, ettei menettely aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Koska vain välttämättömät rajoitukset ovat sallittuja, asianomaisten elinkeinonharjoittajien on tullut tarkastella, mitkä vaihtoehdotiset rajoitukset ovat mahdollisia, ja valittava näistä vähiten kilpailua rajoittava (markkinaoikeuden päätöksen 358 kohta).

(364) Markkinaoikeus on katsonut, että kyseessä olevassa asiayhteydessä hintojen vahvistamisen voidaan katsoa olleen välttämätöntä yhteisen tarjouksen antamiseksi ja sen johdosta yhteistyöjärjestelyyn perustuvien tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Sen sijaan tehokkuuspuolustukseen vedonneet yhtiöt eivät ole lainkaan perustelleet, miksi markkinoiden jakaminen, jonka on katsottu olleen yhdenmukaistetun menettelytavan nimenomainen tarkoitus, on ollut välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Asiassa ei ole osoitettu asianomaisten elinkeinonharjoittajien arvioineen lainkaan, mitkä rajoitukset ovat olleet kunkin tarjouskilpailun osalta välttämättömiä, tai pyrkineen valitsemaan muista mahdollisista vaihtoehdoista kilpailua vähiten rajoittaneen vaihtoehdon (markkinaoikeuden päätöksen 359 kohta).

(365) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tarjouskilpailujen yhteydessä tehokkuuspuolustuksen edellytykset voivat lähtökohtaisesti täyttyä, mikäli osapuolet voivat yhteistyöllä saavuttamiensa tehokkuusetujen johdosta tehdä yhdessä tarjouksen, joka on kilpailukykyisempi kuin tarjoukset, jotka ne olisivat kyenneet tekemään itsenäisesti, edellyttäen lisäksi, että tilaajalle ja loppukuluttajille koituvat hyödyt ovat suurempia kuin kilpailunrajoituksesta aiheutuvat haitat ja ettei kilpailua hankintasopimusten saamiseksi poisteta. Lisäksi edellytetään, ettei asianomaisille elinkeinonharjoittajille aseteta rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

(366) LSL:n mukaan liikenteen jakaminen osakasyhtiöille on ollut välttämätöntä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi, koska tuotantoyhteistyöhön osallistuminen edellyttää ennakoitavuutta. Pienemmät konsortiot tai sisäinen kasvu eivät olisi johtaneet yhtä tehokkaaseen lopputulokseen. Liikenteen allokointia omistajille karkeasti ja pitkällä aikajänteellä niiden omistusten suhteessa ei LSL:n mukaan ole sovellettu kyseessä olevien tarjouskilpailujen osalta.

(367) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä todetulla tavalla asiassa esitetyn selvityksen perusteella osakasyhtiöt ovat vastanneet TLO:n ja LSL:n liikennöinnin toteutuksesta suurin piirtein niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa ja liikennöinnistä saadut tulot on jaettu [LIIKESALAISUUS] osakasyhtiöille (muun muassa KKV:n asiakirjatodiste 37 ja 50). Jaettaessa TLO:n ja LSL:n nimissä tehdyillä yhteistarjouksilla voitettu liikennöinti ja [LIIKESALAISUUS] omistusosuuksien mukaisessa suhteessa osakasyhtiöt ovat rajoittaneet keskinäistä kilpailuaan ja yhdessä sovitun jakomallin mukaisesti jakaneet tällä tavoin tarjouskilpailujen kohteena olevat markkinat.

(368) Kyseessä on ollut pysyväluonteinen menettely osakasyhtiöiden välillä. Yhtiöt eivät ole tarjouskilpailukohtaisesti arvioineet, millä tavoin liikennöinti olisi jaettava osakasyhtiöiden hoidettavaksi, jotta mahdolliset tehokkuushyödyt parhaiten saavutettaisiin, tai olisivatko tehokkuushyödyt saavutettavissa jäsenmäärältään pienemmillä konsortioilla. LSL:n esittämä liikenteen järjestämiseen liittyvien seikkojen ennakoitavuus ei perustele sitä, miksi liikennöinti olisi ollut tarpeen jakaa osakkaille pysyväisluonteisesti suurin piirtein osakeomistusten mukaisessa suhteessa.

(369) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin, ettei osakasyhtiöiden menettely liikennöinnin jakamiseksi suurin piirtein omistusosuuksien suhteessa ole ollut välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Osapuolet olisivat vähintäänkin voineet saavuttaa samat tehokkuusedut kilpailua vähemmän rajoittavilla keinoilla, minkä johdosta noudatetun menettelyn välttämättömyyttä koskeva edellytys ei ole täyttynyt.

(370) Näin ollen asiassa ei ole tarpeen arvioida, olisivatko muut kilpailulain 6 §:n poikkeussäännöksen mukaiset edellytykset täyttyneet tarjousyhteistyön osalta.

(371) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että kilpailulain 6 §:n soveltamisedellytykset eivät asiassa täyty.

9. Johtopäätös kilpailulain vastaisesta menettelystä

(372) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin, että TLO:n nimissä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä LSL:n nimissä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 annetuissa tarjouksissa on ollut kysymys kilpailulain 5 §:n vastaisesta menettelystä.

10. Rikkomuksen yhtenäisyys ja kesto

10.1 Kysymyksenasettelu

(373) Markkinaoikeus on katsonut, että Fölin tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevat rikkomukset ovat muodostaneet oman yhtenäisen uusitun rikkomuksen ja että Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 on ollut kyse erillisestä rikkomuksesta (markkinaoikeuden päätöksen 378 kohta).

(374) LSL:n valituksessaan esittämän johdosta on ratkaistava, onko markkinaoikeus voinut katsoa, että Fölin tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevissa rikkomuksissa on ollut kyse yhdestä yhtenäisestä uusitusta kilpailurikkomuksesta.

10.2 Osapuolten kannat

10.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

(375) LSL on esittänyt, että tarjouskilpailut 3/2013 ja 1/2014 eivät muodosta yhtä yhtenäistä uusittua rikkomusta. Markkinaoikeuden johtopäätös kokonaissuunnitelmasta ja siitä, että tarjouskilpailuihin osallistuminen muodostaisi yhden yhtenäisen uusitun rikkomuksen, on virheellinen. Tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 on joka tapauksessa enintäänkin kyse kahdesta erillisestä yksittäisestä rikkomuksesta.

(376) Vaikka tarjouskilpailuihin osallistumisen tavoitteena on saada lisäliikennettä eli voittoa tarjouskilpailu, tämä ei osoita, että kahteen eri tarjouskilpailuun osallistumisen taustalla olisi sama kilpailunvastainen tavoite. Tällä perusteella kahteen eri tarjouskilpailuun osallistumista ei voida katsoa yhdeksi yhtenäiseksi uusituksi rikkomukseksi tai rikkomukseksi ylipäätään.

(377) Tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 alueellinen yhteys ja se, että TLO:n omistajat ovat olleet tarjouskilpailujen aikaan samat, eivät osoita molemmat tarjoukset kattavaa kilpailunvastaista kokonaissuunnitelmaa.

10.2.2 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

(378) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan markkinaoikeus on arvioinut oikein niitä seikkoja, joilla on merkitystä yhden yhtenäisen rikkomuksen arvioinnissa.

10.3 *Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös*

(379) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatkettun kilpailusääntöjen rikkomisen käsite edellyttää sellaisen kokonaissuunnitelman olemassaoloa, johon eri toimenpiteet kuuluvat, koska niiden yhteisenä tavoitteena on kilpailun vääristäminen sisämarkkinoilla, ja näin on riippumatta siitä, että yksi tai useampi näistä toimenpiteistä voisi sellaisenaankin ja erikseen tarkasteltuna merkitä SEUT 101 artiklan rikkomista (C-450/19, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(380) Oikeuskäytännössä on yksilöity useita perusteita, joilla on merkitystä kilpailusääntöjen rikkomisen yhdeksi kokonaisuudeksi luonnehtimisessa ja joihin kuuluu se, että kyseessä olevien menettelytapojen tavoitteet, kyseessä olevat tavarat ja palvelut, siihen osallistuneet yritykset ja sen täytäntöönpanotavat ovat samat. Lisäksi voidaan ottaa huomioon myös se, että yritysten puolesta toimivat luonnolliset henkilöt ja kyseessä olevien menettelytapojen maantieteellinen soveltamisala ovat samoja (T-441/14, *Brugg Kabel ym. v. komissio*, 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(381) Yhtenä kokonaisuutena pidettävää rikkomista voidaan sen toteuttamisen yksityiskohtien perusteella pitää joko jatkettuna tai uusittuna. Silloin kun voidaan katsoa, että yrityksen osallistuminen rikkomiseen on keskeytynyt ja että yritys on osallistunut rikkomiseen ennen kyseistä keskeytymistä ja sen jälkeen, tuo rikkominen voidaan luonnehtia uusituksi, jos – kuten jatkettun rikkomisen osalta – yritys on ennen keskeytymistä ja sen jälkeen pyrkinyt yhteen ainoaan tavoitteeseen, mikä voidaan päätellä siitä, että kyseisten menettelytapojen tavoitteet, asianomaiset tuotteet, salaiseen yhteistyöhön osallistuneet yritykset, sen täytäntöönpanotavat, yritysten puolesta toimineet luonnolliset henkilöt ja lopuksi mainittujen menettelytapojen maantieteellinen soveltamisala ovat samat (T-180/15, *Icap ym. v. komissio*, 217 ja 221 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(382) Markkinaoikeus on katsonut, että asiassa ei ole perusteita katsoa TLO:ssa ja LSL:ssä toteutettujen rikkomusten muodostavan yhtä kokonaissuunnitelmaa, kun otetaan huomioon TLO:n ja LSL:n toiminnan erillisyys sekä se, että kilpailurikkomuksista ovat vastuussa osittain eri yhtiöt (markkinaoikeuden päätöksen 372 kohta).

(383) Markkinaoikeus on todennut, että Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 on ollut kysymys TLO:n kautta toteutetusta tarjousyhteistyöstä, joka on perustunut TLO:ssa sovellettuun liikennöinnin ja tulojen jakoa koskevaan jakomalliin. Näihin tarjouskilpailuihin osallistumisen tarkoitus on ollut

kasvattaa TLO:n ja siten myös TLO:n osakasyhtiöille jaettavan liikennöinnin määrää. Kyseisissä tarjouskilpailuissa yhteistyön täytäntöönpanotavat ja tarkoitus ovat olleet samat. Lisäksi molemmissa tarjouskilpailuissa TLO:n osakasyhtiöt sekä TLO:n ja sen osakasyhtiöiden puolesta toimineet luonnolliset henkilöt ovat olleet samoja (markkinaoikeuden päätös 374 kohta). Annetut tarjoukset ovat koskeneet Turun seudun liikennöintiä (markkinaoikeuden päätöksen 370 kohta).

(384) Markkinaoikeus on katsonut, että Fölin tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevat kilpailua rajoittavat menettelytavat ovat muodostaneet kokonaissuunnitelman, jolla on ollut yksi yhtenäinen tavoite, eli markkinoiden jakaminen ja hinnoista sopiminen osakasyhtiöiden kesken. Tältä osin kyse on siten ollut yhdestä yhtenäisestä rikkomuksesta (markkinaoikeuden päätöksen 375 kohta).

(385) Markkinaoikeuden mukaan tarkastelun kohteena olevissa yhtiöiden menettelyissä rikkomuksen keston kussakin rikkomuksessa on katsottava alkaneen sinä päivänä, kun tarjous on annettu tilaajalle ja päättäneen sinä päivänä, kun liikennöintisopimusten olennaiset piirteet ja sen kohteena olevista palveluista maksettava kokonaishinta on määritelty lopullisesti tarjouksen tekijän ja tilaajan kesken tehdyllä hankintasopimuksella, jolloin tilaaja on menettänyt lopullisesti mahdollisuuden tehdä kyseessä olevien palveluiden hankkimista koskeva sopimus normaalein markkinaehdoin (markkinaoikeuden päätöksen 377 kohta).

(386) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että Fölin tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevat rikkomukset ovat muodostaneet yhtenäisen uusitun rikkomuksen, joka on kestänyt 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014. Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 on ollut markkinaoikeuden katsomalla tavalla kyse erillisestä rikkomuksesta, jonka kesto on ollut 1.9.2016–27.10.2016.

11. Osallisuus ja vastuu rikkomuksesta

11.1 Kysymyksenasettelu

(387) Savonlinjan ja LSL:n valituksista on ratkaistava, onko markkinaoikeus arvioinut virheellisesti niiden osallisuutta rikkomukseen ja vastuuta siitä.

11.2 Osapuolten kannat

11.2.1 Savonlinja Oy

(388) *Savonlinjan* mukaan yhtiö ei ole ollut osallisena kiellettyyn kilpailunrajoitukseen Turun seudun joukkoliikenteen kilpailutuksissa vuosina 2013–2014. *Savonlinja* ei ole ollut tietoinen TLO:n osallistumisesta kilpailutukseen 3/2013. Kilpailutuksesta 3/2013 *Savonlinjalle* tullut tuotto on

perustunut TLO:n osakkuuteen eikä osallisuuteen tai tietoisuuteen TLO:n ja muiden yhtiöiden menettelystä kyseisessä kilpailutuksessa. Näin ollen Savonlinja ei myöskään ole voinut huomauttaa tai irtisanoutua menettelystä. Savonlinja on toiminut ainoastaan TLO:n alihankkijana ajamalla kilpailun perusteella voitettua liikennettä. TLO ei ole voinut yksin suoriutua kyseessä olevan joukkoliikenteen hoitamisesta, mistä syystä sillä on ollut perusteltu tarve ostaa palveluita Savonlinjalta voidakseen tehdä tarjouksen kilpailutukseen 3/2013.

(389) Savonlinjan syyksi on tarjouskilpailun 1/2014 osalta katsottu ainoastaan se, että yhtiö on ollut TLO:n osakas ja ajanut TLO:n liikennettä. Pelkästään liikenteen ajaminen ei voi aiheuttaa sitä, että Savonlinjan katsottaisiin osallistuneen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen. Savonlinja ei ollut osallisena kilpailutuksessa 1/2014 eikä myöskään osallistunut kilpailutusta koskevaan päätöksentekoon. Yhtiölle kilpailutuksesta 1/2014 tullut tuotto on perustunut osakeomistukseen. Edellä mainitut seikat eivät osoita Savonlinjan myötävaikutusta, osallisuutta tai tietoisuutta TLO:n ja muiden yhtiöiden menettelystä kyseisessä kilpailutuksessa. Näin ollen Savonlinja ei myöskään ole voinut huomauttaa tai irtisanoutua menettelystä.

11.2.2 LS-Liikennelinjat Oy

(390) *LSL:n* mukaan TLO ei ollut tietoinen väitetystä kielletystä yhteistyöstä eikä se ei ole voinut olla siitä tietoinen tai sitä ennakoida. Edellytys TLO:n tietoisuudesta ei siten täyty, eikä TLO:n voida katsoa olleen osallinen väitettyyn kokonaissuunnitelmaan. Näin ollen sitä ei voida pitää osallisena omistajiensa väitettyyn rikkomukseen edes edesauttajana tai mahdollistajana.

(391) TLO ei ole voinut ennakoida osakkaiden kykyä tehdä itsenäisiä tarjouksia. A:n markkinaoikeuden suullisessa käsittelyssä ilmaiseman käsityksen mukaan yksikään osakas tai niistä muodostettu konsortio ei olisi kyennyt jättämään taloudellisesti kannattavaa ja voittavaa tarjousta. Savonlinjaa lukuun ottamatta omistajat eivät A:n käsityksen mukaan olleet jättäneet itsenäisiä tarjouksia vastaaviin tarjouskilpailuihin. TLO:n perusteltu käsitys oli, että paras ja kilpailukykyisin tarjous syntyy optimointimahdollisuuksien ja siitä seuraavien synergioiden johdosta omistajien tuotantoyhteistyöllä. TLO ei voinut olla tietoinen yhteistyön väitetystä kilpailua tarkoitukseltaan rajoittavasta luonteesta.

(392) Mikäli vastoin *LSL:n* näkemystä asiassa katsottaisiin olevan kyse tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta, TLO on ollut korkeintaan omistajiensa keino tai tietämättään omistajiensa määräysvallassa oleva väline kilpailun rajoittamiseksi. Osakkaidensa määräysvallassa olevalla markkinaoikeuden epäitsenäiseksi katsomalla TLO:lla ei voida katsoa olleen asiassa tältäkin osin omaa itsenäistä ja osakkaidensa toimista erillistä tahtoa tai roolia.

11.2.3 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

(393) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan Savonlinjan edustaja on ollut tietoinen TLO:n liiketoimintamallista ja osallistunut aktiivisesti sen toteuttamiseen. Savonlinjan aluejohtaja D on todennut pitäneensä todennäköisenä, että TLO osallistuu seutuliikenteen tarjouskilpailuihin ja etenkin sellaisiin, joissa on ollut kyse TLO:n aiemmin liikennöimistä kohteista. Savonlinja on myös osallistunut tarjouskilpailun 3/2013 kohteiden liikennöintiin ja tullut viimeistään tällöin tietoiseksi TLO:n osallistumisesta kyseiseen tarjouskilpailuun.

(394) D on ollut läsnä hallituksen kokouksessa 7.5.2014, jossa on keskusteltu TLO:n tarjouksen valmistelusta tarjouskilpailuun 1/2014. Hän on tullut viimeistään hallituksen kokouksen 2.7.2014 myötä tietoiseksi TLO:n tarjouksesta ja voitosta kyseisessä tarjouskilpailussa. Savonlinja on siten ollut tietoinen TLO:ssa toteutetusta tarjousyhteistyöstä sekä siihen liittyneestä mainittuja tarjouskilpailuja koskevasta päätöksenteosta ja on hiljaisesti hyväksynyt menettelytavan.

(395) TLO:n voidaan katsoa tienneen tai pystyneen vähintään kohtuudella ennakoimaan, että tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 jätettyihin yhteistarjouksiin osallistui selvästi enemmän osakasyhtiöitä kuin kohteiden toteuttamiseksi olisi ollut tarpeen. TLO on ollut osallinen rikkomukseen, ja LSL on vastuussa rikkomuksesta.

11.3 *Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös*

11.3.1 *Arvioinnin lähtökohdat*

(396) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut sopimukset ja yhdenmukaistetut menettelytavat perustuvat väistämättä useiden sellaisten yritysten myötävaikutukseen, jotka ovat kaikki mukana rikkomisessa, mutta joiden osallistumisella voi olla eri ilmenemismuotoja, etenkin kyseisten markkinoiden erityispiirteiden ja kunkin yrityksen markkina-aseman, tavoiteltujen päämäärien sekä valittujen tai suunniteltujen täytäntöönpanotoimien perusteella. Kuitenkaan pelkästään se, että kukin yritys osallistuu kilpailusääntöjen rikkomiseen sille ominaisella tavallaan, ei riitä poissulkemaan sen vastuuta rikkomisesta kokonaisuudessaan, ei myöskään käyttäytymisestä, jonka muut rikkomiseen osallistuneet yritykset ovat todellisuudessa toteuttaneet, mutta jolla on sama kilpailua rajoittava tarkoitus tai vaikutus (C-49/92 P, *komissio v. Anic Participazioni*, 79 ja 80 kohta).

(397) Yritys, joka on osallistunut yhtenä kokonaisuutena pidettävään monitahoiseen kilpailusääntöjen rikkomiseen omalla käyttäytymisellään, joka kuuluu SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kilpailua rajoittavan sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan käsitteen alaan ja jolla pyrittiin myötävaikuttamaan kilpailusääntöjen rikkomisen toteuttamiseen

kokonaisuudessaan, voi olla vastuussa myös muiden yritysten käyttäytymisestä saman kilpailusääntöjen rikkomisen osalta koko siltä ajalta, jolloin se osallistui kyseiseen rikkomiseen. Näin on, kun on näytetty toteen, että kyseinen yritys aikoi omalla käyttäytymisellään myötävaikuttaa kaikkien osallistujien yhteisten päämäärien tavoitteluun ja että yritys tiesi muiden samoihin päämääriin pyrkivien yritysten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta käyttäytymisestä tai että se saattoi kohtuudella ennakoita sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin (C-99/17 P, *Infineon Technologies v. komissio*, 172 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(398) Kielletyn aloitteen hiljainen hyväksyminen ilman julkista irtisanoutumista sen sisällöstä tai sen ilmoittamista hallintoviranomaisille rohkaisee muita jatkamaan kilpailusääntöjen rikkomista ja vaarantaa sen paljastumisen. Tämä kumppanuus merkitsee passiivista osallistumista kilpailusääntöjen rikkomiseen ja saattaa johtaa siihen, että kyseinen yritys joutuu siitä vastuuseen (C-699/19 P, *Quanta Storage v. komissio*, 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

(399) Sillä, että yritys ei ole osallistunut kaikkiin kartellin muodostaviin osatekijöihin tai että sen osuus on ollut vähäinen niillä osa-alueilla, joihin se on osallistunut, ei ole merkitystä näytettäessä toteen kilpailusääntöjen rikkomista sen osalta, koska nämä seikat on otettava huomioon ainoastaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa ja mahdollisesti sakon määrää määritettäessä (C-699/19 P, *Quanta Storage v. komissio*, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11.3.2 Savonlinjan osallisuus ja vastuu

(400) Markkinaoikeus on viitannut päätöksessään selostettuun näyttöön tarjouskilpailuja koskevasta päätöksenteosta TLO:ssa ja todennut näytön osoittavan, että kaikkien TLO:n osakasyhtiöiden edustajat ovat osallistuneet vuosien 2013 ja 2014 aikana useisiin TLO:n hallituksen kokouksiin, joissa on käsitelty muun ohella TLO:n osallistumista tarjouskilpailuihin. Kokouspöytäkirjoissa ei ole tarjouskilpailuja koskevilta osin mainintoja eriyvistä mielipiteistä. Lisäksi kaikki osakasyhtiöiden edustajat ovat olleet mukana niissä keskusteluissa, jotka on käyty sähköpostitse ja hallituksen kokouksissa ja jotka ovat koskeneet TLO:n liiketoimintamallin toteutusta eli yhtiön liikennöinnin ja tulojen jakoa osakasyhtiöille, sekä osallistuneet aktiivisesti tähän liittyvään yhteydenpitoon. Vastuu yhtenä kokonaisuutena pidettävästä kilpailurikkomuksesta on näin ollen kohdistettu sellaisiin yhtiöihin, joiden edustajat ovat olleet tietoisia TLO:n liiketoimintamallista ja osallistuneet aktiivisesti sen toteuttamiseen ja joiden edun mukaisena TLO:n osallistumista kyseisiin yhtenäisen rikkomuksen muodostaviin tarjouskilpailuihin voidaan pitää (markkinaoikeuden päätöksen 391 kohta).

(401) Markkinaoikeus on arvioidessaan Savonlinjan osallisuutta ja vastuuta todennut katsoneensa näytetyksi, että Savonlinjan aluejohtaja D ei sinänsä ole ollut F:n, C:n, G:n ja E:n tavoin päättämässä TLO:n käytännön kilpailukäyttäytymisestä ja koordinoimassa sitä. D on kuitenkin tiennyt TLO:n

osallistumisesta tarjouskilpailuihin, tiennyt saavansa voitettujen tarjouskilpailujen myötä edustamalleen yhtiölle suurin piirtein sen omistusosuutta vastaavan osuuden TLO:n myös kyseisten tarjouskilpailujen kattaman liikennöinnin sisältämästä kokonaisliikennöinnistä ja sittemmin liikennöinnin jakamisen yhteydessä saanut osuuden siitä irtisanoutumatta menettelystä missään vaiheessa. Näin ollen Savonlinja on ollut tietoinen TLO:ssa toteutetusta tarjousyhteistyöstä ja siihen liittyneestä päätöksenteosta edellä mainittujen tarjouskilpailujen osalta sekä hiljaisesti hyväksynyt tämän menettelytavan. Asiassa ei ole esitetty näyttöä, joka osoittaisi Savonlinjan riitauttaneen kyseisissä tarjouskilpailuissa annettuja tarjouksia TLO:n päätöksentekojärjestyksen vastaisena taikka irtisanoutuneen kyseisten kohteiden liikennöinnistä tai niiden perusteella jaetuista tuloista (markkinaoikeuden päätöksen 393 kohta).

(402) Markkinaoikeus on todennut, että osallisuuden arvioimisen kannalta ei ole merkitystä sillä, ettei kilpailurikkomukseen osallistunut yritys ole osallistunut kaikkiin rikkomuksen muodostaviin seikkoihin. Markkinaoikeus on katsonut, että näin ollen Savonlinjan osallisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, että D ei ole F:n, C:n, G:n ja E:n tavoin osallistunut kaikkiin Fölin tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskeviin merkityksellisiin keskusteluihin, joissa on päätetty TLO:n kilpailukäyttäytymisestä (markkinaoikeuden päätöksen 394 kohta).

(403) Markkinaoikeus on todennut katsoneensa näytetyksi, että D on ollut tietoinen TLO:n tarjouksesta ja voitosta tarjouskilpailussa 1/2014 irtisanoutumatta menettelystä missään vaiheessa. Savonlinja on siten omalla toiminnallaan myötävaikuttanut menettelyn toteuttamiseen, ensin passiivisella tavalla hyväksymällä hallituksen jäsenenä menettelyn hiljaisesti ja saatuaan sen tietoonsa jättämällä ilmoittamatta kyseisestä menettelystä viranomaisille sekä tämän jälkeen toteuttamalla oman intressinsä mukaisesti kilpailunrajoitusta irtisanoutumatta kohteiden liikennöinnistä tai niiden perusteella jaetuista tuloista (markkinaoikeuden päätöksen 395 kohta).

(404) Korkein hallinto-oikeus on edellä (283) kohdassa markkinaoikeuden päätöksen perusteluihin lisäksi viitaten katsonut näytetyksi, että Savonlinja on ollut tietoinen tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevasta kilpailunvastaisesta menettelystä. Savonlinja on osallistunut saavutetun yhteisymmärryksen mukaiseen toimintaan, ja sen on katsottava hiljaisesti hyväksyneen menettelyn ilman siitä irtisanoutumista.

(405) Tämän vuoksi markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita Savonlinjan osallisuuden ja vastuun osalta.

(406) Korkein hallinto-oikeus katsoo näin ollen, kuten markkinaoikeus, että Savonlinja on vastuussa Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 osalta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä rikkomuksesta koko sen keston 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014 ajalta.

11.3.3 LSL:n osallisuus ja vastuu

(407) Markkinaoikeus on arvioidessaan TLO:n osallisuutta ja vastuuta todennut, että kilpailurikkomus on tapahtunut TLO:n toiminnan piirissä ja yhteydessä. TLO:lla on ollut elinkeinonharjoittajana ja tarjoajana velvollisuus olla selvillä kaikesta sen toimintaa ja tarjouskilpailuihin osallistumista sääntelevästä lainsäädännöstä (markkinaoikeuden päätöksen 398 kohta).

(408) Markkinaoikeus on todennut, että TLO:n liikennejohtajana ja sittemmin toimitusjohtajana toiminut A ei ole ollut mukana TLO:n hallituksessa sen varsinaisena jäsenenä. A on kuitenkin osallistunut useisiin nyt käsillä oleviin TLO:n hallituksen kokouksiin kokousten sihteerinä (markkinaoikeuden päätöksen 399 kohta).

(409) Markkinaoikeus on viitannut päätöksessään selostettuun näyttöön tarjouskilpailuja koskevasta päätöksenteosta TLO:ssa sekä liikennöinnin ja tulojen jaosta TLO:ssa ja todennut näytön osoittavan, että A:lla on ollut aktiivinen rooli TLO:n tarjouskilpailuihin osallistumisen suunnittelussa, toteuttamisessa ja täytäntöönpanossa. E ja F ovat markkinaoikeudessa kuultuina kertoneet, että TLO:n päätöksenteko Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 osalta oli tapahtunut siten, että TLO:n liikennejohtaja A oli esittänyt asian yhtiön hallituksen puheenjohtaja E:lle (Linjaliikenne Nyholm), minkä jälkeen F (Jalon Liikenne), C (Linjaliikenne Muurinen), G (Citybus) ja E olivat jutelleet asiasta keskenään. Lisäksi A on vastannut ja ollut siten tietoinen TLO:n liikennöinnin toteutuksen suunnittelusta ja TLO:n toiminnassaan soveltaman omistusosuuksiin perustuvan jakomallin käytännön toteutuksesta (markkinaoikeuden päätöksen 400 kohta).

(410) Markkinaoikeus on katsonut, että TLO:n osalta kysymys on ollut vähintään rikkomuksen edesauttajan ja myötävaikuttajan vastuusta. Rikkomus on toteutettu TLO:n kautta ja A on osallistunut sen toteuttamiseen. Koska TLO on 31.12.2020 sulautunut LSL:ään, minkä seurauksena TLO on purkautunut ja lakannut olemasta erillinen oikeushenkilö ja LSL on 1.1.2021 jatkanut TLO:n liiketoimintaa, on vastuu TLO:n rikkomuksesta siirtynyt LSL:lle (markkinaoikeuden päätöksen 401 kohta).

(411) Asiassa esitetyn selvityksen mukaan TLO:n toimitusjohtaja A on osallistunut eri vaiheissa tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 tehtäviä tarjouksia koskevan asian käsittelyyn TLO:ssa. A on valmistellut tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014 osallistumista koskevan asian ja esitellyt sen TLO:n hallituksen puheenjohtajalle sekä laatinut tarjouslaskelmat kyseisten tarjouskilpailujen osalta (KKV:n asiakirjatodiste 27, 68–70 ja 117). A on lisäksi vastannut tarjouskilpailujen voittamisen jälkeen liikennöinnin ja tulojen jaon toteutuksesta ja seurannasta. A on muokannut tilaajan suunnittelemat autokierrot TLO:n liikennekenttään sopivaksi ja jakanut TLO:n liikennöinnin kunkin osakasyhtiön liikennöitäviksi autokierroiksi (KKV:n asiakirjatodiste 58, 76, 77 ja 121–124), jotka on [LIIKESALAISSUUS] (KKV:n asiakirjatodiste 61) ja joiden mukaisen liikennöinnin osakasyhtiöt ovat laskuttaneet TLO:lta. A on ajojen [LIIKESALAISSUUS]järjestelmän perusteella seurannut tietyin aikavälein, että jaettuihin autokiertoihin

perustuneet ajosuoritteet ovat vastanneet suurin piirtein osakasyhtiöiden omistusosuutta (KKV:n asiakirjatodiste 105, 227, 229–231).

(412) Markkinaoikeuden toteamalla tavalla tarjousyhteistyö on toteutettu TLO:n kautta ja A on edellä todetuin tavoin osallistunut rikkomuksen toteuttamiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että TLO on edesauttanut rikkomuksen toteuttamista ja myötävaikuttanut sen toteutumiseen ja on tällä perusteella osallisena rikkomuksessa ja vastuussa siitä. Se, ettei TLO ole ollut itsenäinen yhteisyritys, ei poissulje sitä, etteikö sillä olisi voinut olla omistajistaan erillistä ja itsenäistä roolia kilpailunrikkomuksessa.

(413) Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon markkinaoikeuden päätöksen perustelut, markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita LSL:n osallisuuden ja vastuun osalta.

(414) Korkein hallinto-oikeus katsoo näin ollen, kuten markkinaoikeus, että LSL on vastuussa Fölin tarjouskilpailujen 3/2013 ja 1/2014 osalta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä rikkomuksesta koko sen keston 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014 ajalta.

11.3.4 Johtopäätös yhtiöiden osallisuudesta ja vastuusta

(415) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että TLO ja sen hallituksessa edustettuina olleet yhtiöt Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Citybus ja Savonlinja ovat menettelleet kilpailulain 5 §:n vastaisesti ajalla 28.8.2013–4.10.2013 ja 30.5.2014–22.7.2014 osallistumalla Fölin tarjouskilpailuihin 3/2013 ja 1/2014 TLO:n nimissä jätetyillä tarjouksilla sekä että LSL:n hallituksessa edustettuina olleet Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat menettelleet kilpailulain 5 §:n vastaisesti ajalla 1.9.2016–27.10.2016 osallistumalla Fölin tarjouskilpailuun 2/2016 LSL:n nimissä jätetyillä tarjouksella.

12. Seuraamusmaksu ja sen määrä

12.1 Kysymyksenasettelu

(416) Valitusten johdosta kysymys on vielä siitä, onko seuraamusmaksun määräämistä koskeva markkinaoikeuden arviointi virheellinen ja onko seuraamusmaksut siten poistettava tai niiden määrää alennettava.

12.2 Osapuolten kannat

12.2.1 LS-Liikennelinjat Oy

(417) *LSL:n* mukaan markkinaoikeuden määräämät seuraamusmaksut ovat perustuneet virheelliseen kokonaisharkintaan. Seuraamusmaksu on kokonaisuutena arvioiden perusteltua jättää määräämättä. Joka tapauksessa markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu on liian korkea ja sitä on vähintäänkin merkittävästi alennettava.

(418) Seuraamusmaksu on perustunut KKV:n lainvastaiseen esitykseen, jossa on sivuutettu lievemman lain periaate. KKV:n olisi tullut esityksessään soveltaa kilpailulain muutoksella 24.6.2021 voimaan tulleita seuraamusmaksun laskentasääntöjä.

(419) KKV:n soveltama laskutapa ei vastaa kilpailulain 13 b §:ää, jonka mukaan seuraamusmaksun perusmäärän lähtökohta perustuu viimeisen rikkomusvuoden liikevaihtoon. Markkinaoikeuden vahvistamalla tavalla tarjouskilpailun 3/2013 osalta väitetty rikkomus on päättynyt 4.10.2013 ja tarjouskilpailun 1/2014 osalta 22.7.2014. Tarjouskilpailusta 3/2013 ei kertynyt liikevaihtoa viimeisenä rikkomusvuonna eli vuonna 2013, sillä liikenne alkoi vasta vuonna 2014. Vuonna 2014 kertynyttä liikevaihtoa ei tule ottaa huomioon seuraamusmaksun perusmäärän lähtökohdassa, vaikka menettelyssä katsottaisiin vastoin *LSL:n* käsitystä olleen kyse molemmat tarjouskilpailut kattavasta yhdestä yhtenäisestä uusitusta rikkomuksesta.

(420) KKV on soveltanut komission suuntaviivoihin perustuvaa laskentatapaa virheellisesti. KKV:n soveltamalle 25 prosentin korotukselle seuraamusmaksun perusmäärään ei ole perusteita kilpailulain 13 d §:n eikä komission päätöskäytännön perusteella. Myöskään KKV:n käyttämälle kestokertoimelle (0,50) ei löydy tukea KKV:n viittaamasta komission päätöskäytännöstä.

(421) Markkinaoikeus on virheellisesti sivuuttanut sen, että seuraamusmaksun harkinnassa on kokonaisuudessaan sovellettava lievemman lain periaatteen mukaisesti niitä säännöksiä, jotka johtavat seuraamusmaksun kohteen kannalta lievempään rangaistukseen. Lievemman lain periaatteen vaikutuksen rajaamiselle seuraamusmaksun enimmäismäärään ei ole perusteita. Markkinaoikeuden päätöksen seuraamusmaksuharkinta on tosiasiaassa ankkuroitunut KKV:n lainvastaisen suurena esittämään seuraamusmaksuun. Lainsäätäjän tahtona on ollut vaikuttaa epäsuorasti myös tuomioistuinten määräämien seuraamusmaksujen määräytymistapaan. Markkinaoikeus ei ole perustellut, miksi sen määräämät seuraamusmaksut ovat merkittävästi suurempia kuin mitä KKV olisi voinut esittää, jos KKV olisi noudattanut lievemman lain periaatteen nojalla sitä velvoittaneita laskentasääntöjä.

(422) Markkinaoikeus on virheellisesti katsonut yhtiöiden hyötyneen kilpailunrajoituksesta pelkästään lisätulojen perusteella, vaikka markkinaoikeuden toteamalla tavalla KKV ei ole esittänyt hyödyistä

selvitystä. Markkinaoikeus on katsonut virheellisesti, että rikkomus olisi ollut suunnitelmallinen. Yhteistyön tavoitteena on ollut tarjota tilaajalle kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla järjestettyä liikennettä. Tavoitteena ei ollut kilpailun vähentäminen, vaan siihen vastaaminen ja lopputuloksena kilpailun lisääntyminen. Moitittavuuden arvioinnissa olisi tullut myös ottaa huomioon, että asia on ollut markkinaoikeuden toteamalla tavalla aineellisoikeudellisesti vaativa. Menettelyn lainmukaisuuden arviointi on ollut ennakoimatonta myös siihen osallistuneille, mikä olisi tullut ottaa huomioon seuraamusmaksujen määrässä. Markkinaoikeus on määrittänyt menettelyn laadun, laajuuden, moitittavuuden ja keston virheellisesti.

(423) Myös markkinaoikeuden johtopäätös menettelyn haitallisesta vaikutuksesta kilpailun rakenteiden suojaamiselle on virheellinen. Jos kilpailun rakenteesta omaksutaan markkinaoikeuden päätöksen mukainen tulkinta, jolloin potentiaalista kilpailua on väistämättä ollut runsaasti, ei menettely ole edes teoriassa voinut vaikuttaa merkityksellisen haitallisesti kilpailun rakenteeseen. Markkinaoikeuden arvion perusteella yhteistarjoukset eivät käytännössä ole voineet vaikuttaa muihin tarjouskilpailuihin menettelyn avoimuuden ja kertaluonteisuuden takia.

12.2.2 *Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy ja Turun Citybus Oy*

(424) *Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus* ovat esittäneet, että markkinaoikeus on määrittänyt osakasyhtiöiden seuraamusmaksut virheellisesti. Seuraamusmaksut on jätettävä määräämättä tai niitä tulee vähintäänkin alentaa merkittävästi.

(425) Lievemman lain periaatetta ja KKV:tä velvoittavia voimassa olevan kilpailulain 13–13 d §:n laskentasääntöjä noudattaen KKV olisi voinut esittää yksittäiselle osakkaalle enimmillään noin 6 000–24 000 euron seuraamusmaksuja. Myös Euroopan komission seuraamusmaksun laskentatapaa oikein noudattaen KKV olisi voinut esittää markkinaoikeuden määräämiä seuraamusmaksuja merkittävästi pienempiä seuraamusmaksuja.

(426) Kilpailulain 13 f §:ssä tarkoitetut erityiset sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet ovat asiassa käsillä. Linjaliikennöinnin toimialaa ovat koetelleet viime aikoina huomattavat sykliset kriisit. Covid 19 -pandemian seurauksena linja-autoliikennettä supistettiin tai lakkautettiin tilapäisesti, mikä heikensi välittömästi osakkaiden kassavirtaa. Lisäksi Ukrainan sodan seurauksena dieselpolttoaineen hinnat ovat nousseet kuten myös muut liiketoiminnan kustannukset. Osakkaiden muuttuvista kustannuksista polttoainekulut ovat suurimmat, joten niiden voidaan katsoa kärsivän huomattavalla tavalla jo pelkästään kohonneista polttoainekustannuksista. Lainkohdan tarkoittaman erityisen taloudellisen olosuhteen voidaankin katsoa täyttyvän. Erityisten taloudellisten olosuhteiden lisäksi on otettava huomioon myös tiedossa oleva yleinen kustannustason nousu.

(427) Markkinaoikeuden määräämät seuraamusmaksut johtaisivat [LIIKESALAISUUS]. Seuraamusmaksun määrääminen ei ole kilpailulain

12 §:ssä tarkoitetulla tavalla perusteltua tai kohtuullista ottaen huomioon [LIIKESALAISUUS]. Kilpailulain 13 f §:ää on sovellettava lievemmän lain periaatteen nojalla riippumatta kilpailulain muuttamisesta annetun lain (546/2021) siirtymäsäännöksistä.

12.2.3 *Savonlinja Oy*

(428) *Savonlinja* on esittänyt, että tarjouskilpailun 1/2014 osalta laskennallista vuosiliikevaihtoa ei ole laskettava mukaan seuraamusmaksun määrään. *Savonlinja* ei ole osallistunut kilpailutuksen 1/2014 valmisteluun tai siitä päättämiseen taikka liikennöintiin, eikä se ole myöskään saanut voitettujen linjojen liikennöinnistä suoraan tuloja. *Savonlinja* ei siten ole voinut olla osallisena kiellettyyn kilpailunrajoitukseen kyseisen tarjouskilpailun osalta. Seuraamusmaksun määrä tarjouskilpailun 3/2013 osalta voi olla enintään 73 322 euroa.

12.2.4 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

(429) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan yhtiöille määrättyjä seuraamusmaksuja ei tule kumota, jättää määräämättä tai alentaa. Markkinaoikeus on tehnyt yhtiöiden seuraamusmaksun suuruutta arvioidessaan perusteellisen kokonaisarvioinnin rikkomuksen laadusta, moitittavuuden asteesta ja kestosta sekä määrännyt tämän perusteella yhtiöille vakavasta kilpailunrajoituksesta seuraamusmaksut, joilla turvataan riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus.

(430) KKV on viitannut esittämiensä seuraamusmaksujen määrien osalta markkinaoikeudessa lausumaansa. KKV:n mukaan virasto on tehnyt asiassa kilpailulain mukaisen ja esityksessä kuvatun tapauskohtaisen kokonaisarvioinnin, jossa on otettu huomioon käsiteltävänä olevan tapauksen erityispiirteet. Osana tätä arviota virasto on tehnyt laskelman, jolla se on määritellyt seuraamusmaksujen suuruuden. Laskelmaa tehdessään virasto on käyttänyt apuna komission suuntaviivoja sakkojen laskennasta (sakkosuuntaviivat). Viraston laskelma on konkretisoinut sitä, mitä rikkomuksen laadun ja laajuuden, moitittavuuden asteen sekä keston huomioon ottaminen on merkinnyt, ja laskelma on perustunut kyseisiin seikkoihin. Näin tehty seuraamusmaksujen määrittäminen on lisännyt arvioinnin läpinäkyvyyttä.

(431) Sakkosuuntaviivat, kesäkuussa 2021 voimaan tulleet kilpailulain säännökset ja niitä koskevat esityöt tai komission tapauskäytäntö eivät ole tässä asiassa sitovia oikeusohjeita. Virasto on soveltanut seuraamusmaksujen laskemisessa ennen 24.6.2021 voimassa olleita kilpailulain säännöksiä sen vuoksi, että uusia säännöksiä ei sovelleta ennen lain voimaantuloa päättyneisiin kilpailunrajoituksiin. Lisäksi muutoksenhakijoiden viittaamat 24.6.2021 voimaan tulleet kilpailulain säännökset eivät velvoita tuomioistuinta.

(432) Markkinaoikeus arvioi itsenäisesti seuraamusmaksujen määrät, eikä se ole harkinnassaan sidottu viraston esittämiin seuraamusmaksuihin.

Markkinaoikeutta velvoittava seuraamusmaksun arviointia koskeva säännös on voimassa olevassa laissa sisällöltään sama kuin rikkomusaikana voimassa olleessa laissa. Voimassa oleva laki ei siten voi johtaa rikkomusaikaista lakia lievempään lopputulokseen muutoin kuin seuraamusmaksun enimmäismäärän osalta, minkä markkinaoikeus on päätöksessään ottanut huomioon.

(433) Tarjouskilpailujen voittamisen ja sen myötä lisäliikenteen ja tulojen saamisen on katsottava hyödyttäneen yhtiöitä. LSL ei ole väittänyt, että yksikään tarkastelun kohteena olevista yhteistarjouksista olisi ollut yhtiöille tappiollinen. LSL:n sisäiset laskelmat osoittavat, että tarjouskilpailuun 2/2016 jätetty tarjous oli [LIIKESALAISUUS]. Tarjouskilpailuja 3/2013 ja 1/2014 koskevien TLO:n tarjouslaskelmien mukaan TLO arvioi [LIIKESALAISUUS].

(434) Markkinaoikeuden arvioinnista ei voi tehdä sellaista yleistettyä johtopäätöstä, että potentiaalisia kilpailijoita olisi ollut runsaasti yhteisyritysten osakasyhtiöiden lisäksi, sillä järjestelyn ulkopuolisten yhtiöiden asemaa potentiaalisina kilpailijoina ei ole arvioitu. Menettely on vaikuttanut joka tapauksessa tosiasiallisesti kilpailun rakenteeseen tarkastelun kohteena olevissa tarjouskilpailuissa. Tarjoajien vähäisen lukumäärän vuoksi tarjousyhteistyöllä on ollut merkittävä vaikutus asiassa tarkasteltujen tarjouskilpailujen kilpailun asteeseen.

(435) Asianosaisten menettelyn vakavuus huomioon ottaen on selvää, etteivät seuraamusmaksun määräämättä jättämiselle laissa asetetut edellytykset täyty. Väite siitä, että [LIIKESALAISUUS], on perustelematon. Kilpailulain 13 a §:ssä on säädetty seuraamusmaksun enimmäismäärästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn. Markkinaoikeuden määräämät seuraamusmaksut ovat jokaisen yhtiön osalta lain mukaista enimmäismäärää matalammat.

12.3 Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

12.3.1 Sovellettavat oikeusohjeet

(436) Kilpailulain 12 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo 5 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

(437) Kilpailulain säännöksiä seuraamusmaksun määrää koskevasta arvioinnista on muutettu 24.6.2021 voimaan tulleella kilpailulain muuttamisesta annetulla lailla 546/2021. Viimeksi mainitulla lailla aiemmin voimassa ollutta kilpailulain 13 §:ää (948/2011) on muutettu, minkä lisäksi kilpailulakiin on sisällytetty uusi seuraamusmaksun enimmäismäärää koskeva 13 a §. Viimeksi mainittuja kilpailulain muuttamisesta annetulla lailla 546/2021 säädettyjä säännöksiä ei lain 546/2021 voimaantulosäännösten mukaan sovelleta ennen viimeksi mainitun lain voimaantuloa päättyneisiin kilpailunrajoituksiin.

(438) Nyt kysymyksessä olevien kilpailunrajoitusten päättyessä voimassa olleen kilpailulain 13 §:n (948/2011) mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarvointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen.

(439) Voimassa olevan kilpailulain 13 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarvointiin, jossa on otettava huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto. Pykälän 2 momentin mukaan kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon 13 e §:n 2 ja 3 momentin mukaiset raskauttavat ja lieventävät tekijät sekä 13 f §:n mukaiset elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyyteen liittyvät seuraamusmaksun alentamisperusteet. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee soveltaa seuraamusmaksun perusmäärän laskennassa lisäksi 13 b–13 d §:ssä sekä 13 e §:n 1 ja 4 momentissa säädettyä menettelytapaa.

(440) Voimassa olevan kilpailulain 13 a §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää seuraamusmaksua, huomioon otetaan seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto. Kun markkinaoikeus tai korkein hallinto-oikeus määrää seuraamusmaksun, huomioon otetaan seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

(441) Hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp laiksi kilpailulain muuttamisesta todetaan keskeisiä ehdotuksia koskevassa kohdassa ”4.1.2 Seuraamusmaksun määrän ennustettavuus”, että ehdotuksen mukainen seuraamusmaksun perusmäärää ja tähän tehtäviä mukautuksia koskeva arviointitapa perustuisi keskeisiltä osin Euroopan komission sakkojen laskentaa koskeviin suuntaviivoihin. Suuntaviivoissa on kysymys komission antamista hallinnollisista määräyksistä, jotka eivät sido unionin tuomioistuimia. Tästä syystä ehdotettujen 13 b–13 f §:n mukaisten yksityiskohtaisten seuraamusmaksun määrän arviointisääntöjen on ehdotettu tulevan sellaisinaan vain Kilpailu- ja kuluttajaviraston, mutta ei markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden sovellettaviksi. Näin turvataan tuomioistuinten laaja harkintavalta seuraamusmaksun määrän

arvioinnissa. Markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus ottaisivat kuitenkin seuraamusmaksun määrän kokonaisarviossa huomioon 13 e §:n mukaiset raskauttavat ja lieventävät tekijät sekä 13 f §:n mukaiset elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyyteen liittyvät seuraamusmaksun alentamisperusteet.

(442) Mainitussa hallituksen esityksessä 13 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetun mukaan, vaikka seuraamusmaksun perusmäärää ja eräitä siihen tehtäviä mukautuksia koskeva menettelytapa sitoisi oikeudellisesti vain Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, sillä olisi todennäköisesti tietyssä määrin välillistä tosiasiallista vaikutusta myös tuomioistuinten seuraamusmaksujen määrän arviointiin.

(443) Talousvaliokunta on mietinnössään TaVM 14/2021 vp hallituksen esityksestä HE 210/2020 vp laiksi kilpailulain muuttamisesta todennut seuraamusmaksuista ja niiden määrän arvioinnista, että nykyistä tarkempien arviointiperusteiden tarkoituksena on lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämien seuraamusmaksujen ennustettavuutta. Samalla säännöt lähentyisivät komission noudattamaa laskentatapaa. Talousvaliokunnan mietinnössä on todettu, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että esityksessä ei ole perusteltu, miksi säännöksiä seuraamusmaksun määrästä sovellettaisiin ainoastaan osittain päätöksen tekevään markkinaoikeuteen tai valitustuomioistuimena toimivaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Komission sakkojen laskentaa koskevat suuntaviivat, joihin nyt ehdotetut säännöt perustuvat, ovat komission antamia hallinnollista määräyksiä, jotka eivät sido unionin tuomioistuimia. Esityksen valmistelun yhteydessä on kuitenkin hallituksen esityksen perusteella arvioitu myös sääntelyvaihtoehtoa, jossa säännökset koskisivat yhdenmukaisesti myös markkinaoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta. Nyt ehdotetun sääntelyratkaisun tavoitteena on turvata tuomioistuinten laaja harkintavalta seuraamusmaksun määrän arvioinnissa. Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyratkaisua perusteltuna erityisesti seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuuden varmistamisen kannalta.

(444) Voimassa olevan kilpailulain 13 f §:n mukaan erityisistä syistä seuraamusmaksun määrän arvioinnissa voidaan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä ottaa huomioon tämän maksukyvyttömyys erityisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa. Alennus voidaan myöntää vain, jos elinkeinonharjoittaja esittää objektiiviset todisteet siitä, että seuraamusmaksun määrääminen vaarantaisi väistämättä sen elinkelpoisuuden ja muuttaisi sen omaisuuserät arvottomiksi.

(445) Mainitussa hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp laiksi kilpailulain muuttamisesta todetaan kilpailulain 13 f §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että pykälä olisi uusi. Pykälässä tarkoitettua seuraamusmaksun alentamista ei myönnettäisi pelkästään epäedullisen tai tappiollisen taloudellisen tilanteen vuoksi. Pykälän mukaan alennus voitaisiin myöntää vain sillä perusteella, että elinkeinonharjoittaja esittää objektiiviset todisteet siitä, että seuraamusmaksun määrääminen vaarantaisi väistämättä kyseisen elinkeinonharjoittajan elinkelpoisuuden ja muuttaisi sen omaisuuserät täysin arvottomiksi. Pykälän soveltaminen olisi rajattu vain erityistilanteisiin ja sen soveltaminen

yksittäistapauksessa tulisi arvioitavaksi vain elinkeinonharjoittajan pyynnöstä. Pykälässä tarkoitettu seuraamusmaksun alentaminen tehtäisiin muiden seuraamusmaksun määrän arviointiin liittyvien vaiheiden jälkeen.

12.3.2 *Liikevaihtotietojen ja maksukyvyn huomioon ottaminen seuraamusmaksun määräämisessä*

(446) Markkinaoikeus on todennut, että kilpailulain muuttamisesta annetun lain 546/2021 edellä selostettujen voimaantulosäännösten valossa nyt käsillä olevassa tapauksessa kilpailunrajoituksesta mahdollisesti määrättävän seuraamusmaksun suuruutta koskevassa arvioinnissa tulee soveltaa lähtökohtaisesti aiemmin voimassa olleen kilpailulain 13 §:ää (948/2011). Kilpailulain muuttamisesta annetun lain 546/2021 säännökset eroavat kuitenkin aiemmin voimassa olleista säännöksistä sen osalta, mihin liikevaihtotietoon seuraamusmaksun enimmäismäärää koskeva arviointi tulee perustaa. Aiemmin voimassa olleen kilpailulain 13 §:ssä (948/2011) seuraamusmaksun enimmäismäärä oli sidottu elinkeinonharjoittajan liikevaihtoon siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja viimeksi osallistui rikkomukseen. Nykyisin voimassa olevassa kilpailulain 13 a §:ssä seuraamusmaksun enimmäismäärä on markkinaoikeuden määrätessä seuraamusmaksun sidottu seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihtoon (markkinaoikeuden päätöksen 427 kohta).

(447) Markkinaoikeus on viitannut Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava. Markkinaoikeus on todennut, että kilpailunrajoituksesta määrättävässä seuraamuksessa on kysymys rangaistusluonteisesta hallinnollisesta taloudellisesta seuraamuksesta, jonka määräämisessä on vakiintuneen tulkinnan mukaan noudatettava soveltuvien osin rikosprosessin periaatteita (esimerkiksi KHO 2016:221, 245 kohta ja KHO 2019:98, 633 kohta). Markkinaoikeus on lisäksi viitannut kilpailuasiasia koskevaan unionin tuomioistuimen tuomioon (C-17/10, *Toshiba Corporation*, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa on todettu, että lievemmän rangaistuksen taannehtivan soveltamisen periaate kuuluu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (markkinaoikeuden päätöksen 428–430 kohta).

(448) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että seuraamusmaksua koskevassa harkinnassa on sovellettava seuraamusmaksun enimmäismäärää laskettaessa niitä säännöksiä, jotka johtavat esityksen kohteina olevien yhtiöiden kannalta lievempään seuraamukseen (markkinaoikeuden päätöksen 431 kohta).

(449) Markkinaoikeus on ottanut seuraamusmaksun enimmäismäärää harkitessaan huomioon sekä yhtiön liikevaihdon viimeiseltä rikkomusvuodelta kilpailulain 13 §:n (948/2011) mukaisesti että yhtiön liikevaihdon markkinaoikeuden päätöstä edeltävältä tilikaudelta voimassa olevan

kilpailulain 13 a §:n 1 momentin mukaisesti ja siten arvioinut, kumman säännöksen soveltaminen johtaa yhtiöiden kannalta lievempään seuraamukseen.

(450) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että muutoksenhakijat eivät ole ilmoittaneet, että niiden liikevaihtotiedoissa olisi markkinaoikeuden päätöksen antamisen jälkeen tapahtunut kilpailulain 13 a §:n 1 momentin soveltamisen kannalta merkityksellisiä muutoksia.

(451) LSL:n, Jalon Liikenteen, Linjaliikenne Muurisen, Linjaliikenne Nyholmin ja Citybusin mukaan markkinaoikeus on virheellisesti jättänyt ottamatta huomioon sen, että seuraamusmaksuharkinnassa on sovellettava kokonaisuudessaan niitä säännöksiä, jotka johtavat seuraamusmaksun kohteen kannalta lievempään seuraamukseen. Yhtiöiden mukaan viraston olisi tullut seuraamusmaksuja esittäessään soveltaa voimassa olevan kilpailulain 13 b §:ää lievemmän lain periaatteen nojalla. Lisäksi yhtiöiden mukaan KKV on soveltanut komission suuntaviivoihin perustuvaa laskentatapaa virheellisesti ja voimassa olevan kilpailulain vastaisesti seuraamusmaksun perusmäärän korotuksen ja rikkomuksen kestoja koskevan kertoimen määrittämisessä.

(452) LSL, Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat esittäneet, että voimassa olevan kilpailulain 13 b §:n nojalla tarjouskilpailusta 3/2013 kertynyttä liikevaihtoa ei olisi tullut ottaa huomioon seuraamusmaksun perusmäärän lähtökohdassa, koska kyseistä tarjouskilpailua koskevan rikkomuksen viimeisenä rikkomusvuonna 2013 tarjouskilpailusta ei ollut vielä kertynyt liikevaihtoa. Lisäksi Jalon Liikenteen, Linjaliikenne Muurisen, Linjaliikenne Nyholmin ja Citybusin mukaan seuraamusmaksua ei olisi tullut esittää tarjouskilpailun 2/2016 perusteella, koska kyseisestä tarjouskilpailusta ei ole kertynyt liikevaihtoa vielä rikkomusvuonna 2016.

(453) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sekä voimassa olevan kilpailulain 13 §:n että kysymyksessä olevan kilpailunrajoituksen päättyessä voimassa olleen kilpailulain 13 §:n (948/2011) mukaan markkinaoikeus arvioi itsenäisesti seuraamusmaksujen määrät eikä ole harkinnassaan sidottu viraston esittämiin seuraamusmaksuihin. Seuraamusmaksuharkinta perustuu molempien mainittujen kilpailulain säännösten nojalla kokonaisarvioinnin, jossa otetaan huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja moitittavuus sekä sen kesto aika. Markkinaoikeuden ei siten voida katsoa menetelleen lainvastaisesti siltä osin kuin se on perustanut seuraamusmaksun määrää koskevan kokonaisarviointinsa kilpailunrajoituksen päättyessä voimassa olleeseen kilpailulain 13 §:ään (948/2011).

(454) Voimassa olevan kilpailulain 13 §:n 2 momentin ensimmäisestä virkkeestä ilmenevät tekijät, jotka tuomioistuimenkin on otettava huomioon seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarvioinnissaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee momentin toisen virkkeen mukaan lisäksi soveltaa seuraamusmaksun perusmäärän laskennassa muun ohella 13 b §:ssä säädettyä menettelytapaa. Lainkohdan säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 210/2020 vp) edellä todetun mukaisesti seuraamusmaksun perusmäärää ja

eräitä siihen tehtäviä mukautuksia koskeva menettelytapa sitoo oikeudellisesti vain Kilpailu- ja kuluttajavirastoa. Muutoksenhakijoiden viittaama voimassa olevan kilpailulain 13 b § ei siten voi tulla sovellettavaksi markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden harkitessa määrättävän seuraamusmaksun määrää.

(455) Markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus, mikäli ne katsovat seuraamusmaksuesityksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan menettelleen kilpailulain vastaisesti, arvioivat päätöksessään kilpailurikkomuksen keston sekä sen moitittavuuden ja laajuuden. Nämä seikat otetaan huomioon seuraamusmaksun määrää koskevassa harkinnassa tuomioistuimia sitovan seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointia koskevan säännöksen perusteella. Kun tuomioistuimella on toimivalta arvioida seuraamusmaksun perusteena olevien seikkojen merkitys seuraamusmaksun määrää koskevassa harkinnassa ja kun nämä seikat määrittävät seuraamusmaksuesityksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun suuruuden, KKV:n esityksen mukaisen seuraamusmaksun laskentatavan kilpailulain mukaisuutta ei ole tarpeen yksityiskohtaisemmin arvioida.

(456) Seuraamusmaksua määritessään tuomioistuimen on kuitenkin arvioitava viraston seuraamusmaksulaskennassa käyttämien tietojen oikeellisuus siltä osin kuin tuomioistuin käyttää viraston esityksen pohjana olevia tietoja harkintansa perusteena. Tällaisten tietojen ei ole esitetty olleen asiassa virheellisiä.

(457) Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat katsoneet, että yhtiöille määrätyt seuraamusmaksut tulisi poistaa tai niitä tulisi alentaa voimassa olevan kilpailulain 13 f §:n nojalla. Kyseistä kilpailulain muuttamisesta annetulla lailla 546/2021 säädettyä pykälää ei lain 546/2021 voimaantulosäännösten mukaan sovelleta ennen viimeksi mainitun lain voimaantuloa päättyneisiin kilpailunrajoituksiin. Näin ollen voimassa olevan kilpailulain 13 f §:n säännös ei lähtökohtaisesti tule asiassa sovellettavaksi.

(458) Kun otetaan huomioon lievemmän lain soveltamisen periaate ja lisäksi se, että aikaisemmassa oikeuskäytännössä on osana seuraamusmaksuharkintaa otettu huomioon myös seuraamusmaksuesityksen kohteena olevan yhtiön esittämät tiedot sen taloudellisesta tilanteesta (esimerkiksi KHO 2022:86, 513 ja 514 kohta), asiassa on arvioitava seuraamusmaksun alentamisen edellytysten täyttymistä myös kilpailulain 13 f §:n mukaisesti.

12.3.3 *Seuraamusmaksun perusteiden arviointi*

(459) Korkein hallinto-oikeus on edellä katsonut, kuten markkinaoikeus, että TLO:n osakkaat ja TLO ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen TLO:n kautta toteutetusta tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 ja LSL:n osakkaat LSL:n kautta toteutetusta tarjousyhteistyöstä tarjouskilpailussa 2/2016. TLO:n nimissä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä LSL:n nimissä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 annetuissa

tarjouksissa on edellä todetuin tavoin ollut kysymys kilpailulain 5 §:n vastaisesta menettelystä. Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin, että seuraamusmaksun määräämiselle on siten lähtökohtaisesti kilpailulain 12 §:n 1 momentissa säädetty peruste.

(460) LSL on esittänyt, että markkinaoikeus on seuraamusmaksua harkitessaan määrittänyt menettelyn laadun, laajuuden, moitittavuuden ja keston virheellisesti. Rikkomus ei ole ollut suunnitelmallinen. Yhtiön mukaan moitittavuuden arvioinnissa ja seuraamusmaksun määrässä olisi tullut myös ottaa huomioon se, että asia on ollut markkinaoikeuden toteamalla tavalla aineellisoikeudellisesti vaativa ja että menettelyn lainmukaisuuden arviointi on ollut ennakoimatonta myös siihen osallistuneille. LSL on lisäksi esittänyt, että markkinaoikeus on virheellisesti katsonut yhtiöiden hyötynneen kilpailunrajoituksesta pelkästään lisätulojen perusteella, vaikka KKV ei ole esittänyt hyödyistä selvitystä.

(461) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että seuraamusmaksun määrää koskeva harkinta on tehtävä kysymyksessä olevaa kilpailurikkomusta ja siihen osallistuneen elinkeinonharjoittajan toiminnan moitittavuutta koskevan arvioinnin perusteella. Kilpailulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 88/2010 vp) 13 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutun mukaan moitittavuuden astetta voivat kuvastaa muun muassa elinkeinonharjoittajan osallisuuden luonne rikkomuksessa, rikkomuksen vahingollisuus yhteiskunnalle ja rikkomuksella saavutettu hyöty.

(462) Mainitussa hallituksen esityksessä lausutun mukaan seuraamusmaksulla tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus. Seuraamusmaksun tulee olla sellainen, että kilpailurikkomukseen osallistuminen ei ole siihen osallistuville elinkeinonharjoittajille kannattavaa.

(463) Seuraamusmaksu on siten luonteeltaan rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio, jonka tarkoituksena on yhtäältä pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta ja toisaalta estämään säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen.

(464) Markkinaoikeuden katsomalla tavalla esityksen kohteena olevien elinkeinonharjoittajien kilpailulain 5 §:n vastaiseksi katsotussa menettelyssä on ollut kysymys kilpailijoiden välisestä kielletystä yhteistyöstä, johon on sisältynyt hintojen vahvistamista sekä kilpailun rajoittamista ja vääristämistä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 ja jonka on katsottava tähdänneen tarjouskilpailujen kattamien markkinoiden jakamiseen kunkin yhteisyrityksen omistavien osakasyhtiöiden kesken. Menettelyssä on ollut kysymys tarkoitukseen perustuvasta kielletystä kilpailunrajoituksesta, johon on sisältynyt useita vakaviksi kilpailunrajoituksiksi katsottavia menettelytapoja. Menettely on ollut omiaan vaikuttamaan horisontaalisessa suhteessa keskenään tosiasiallisesti tai mahdollisesti kilpailevien yritysten väliseen kilpailukäyttäytymiseen (markkinaoikeuden päätöksen 441 kohta). Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että rikkomusta on laatunsa puolesta pidettävä vakavana.

(465) Kuten markkinaoikeus on todennut, rikkomusten taloudellisen laajuuden osalta huomiota on kiinnitettävä erityisesti tarjouskilpailujen kohteena olleiden hankintasopimusten arvoon. Tarjouskilpailun 3/2013 kohteena olleiden kolmen liikennöintikohteen yhteenlaskettu hankintasopimusten arvo on ollut ilman optiovuosia noin 19,2 miljoonaa euroa ja optiovuodet mukaan lukien noin 29,6 miljoonaa euroa. Tarjouskilpailun 1/2014 hankintasopimuksen arvo on ollut ilman optiovuosia noin 2,2 miljoonaa euroa ja optiovuodet mukaan lukien noin 3,5 miljoonaa euroa. Tarjouskilpailun 2/2016 hankintasopimuksen arvo on ollut ilman optiovuosia noin 18,6 miljoonaa euroa ja optiovuodet mukaan lukien noin 27 miljoonaa euroa (markkinaoikeuden päätöksen 444 kohta). Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että rikkomusten kattamia markkinoita voidaan pitää taloudellisesti merkittävänä.

(466) Markkinaoikeuden mukaan rikkomusten moitittavuuden astetta on katsottava lisäävän se, että elinkeinonharjoittajien menettely yhteisyrityksissä on ollut suunnitelmallista. Elinkeinoonharjoittajat ovat nähneet kyseessä olevan yhteisyrityksissä sovelletun menettelyn mahdollisuutena vähentää kilpailua niiden välillä ja jatkaa aiempaa toimintatapaa kilpailun avautumiseen tähtäävistä markkinoiden sääntely-ympäristössä tapahtuneista muutoksista huolimatta. Toisaalta julkisen tarjouskilpailun avoimuus ja sen kertaluonteisuus on ollut omiaan vähentämään mahdollisuuksia vaikuttaa menettelyillä markkinoihin haitallisesti kyseessä olevia tarjouskilpailuja laajemmin (markkinaoikeuden päätöksen 446 kohta).

(467) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että rikkomus on ollut suunnitelmallinen. Rikkomuksen suunnitelmallisuutta ei voida katsoa vähentävän se, että mukana olevat yritykset ovat ilmoittamansa mukaan pyrkineet järjestelyllään tehokkuusetiin.

(468) Korkein hallinto-oikeus katsoo markkinaoikeuden tavoin, että rikkomukset ovat johtaneet sopimuksiin, joiden taloudellinen arvo on ollut merkittävä, joten yhtiöiden voidaan arvioida hyötynneen kilpailunrajoituksesta jo sillä perusteella, että ne ovat saaneet niiden johdosta lisäliikennöintiä ja sen myötä tuloja itselleen (markkinaoikeuden päätöksen 447 kohta). Lisäksi esillä olevassa asiassa on kysymys suunnitelmallisesta ja laadultaan vakavasta kilpailurikkomuksesta, eikä ratkaisevana perusteena seuraamusmaksun määrää arvioitaessa voida pitää sitä, mikä on ollut kilpailurikkomuksen konkreettinen vaikutus markkinoihin tai missä määrin kilpailurikkomuksesta on saatu hyötyä. Merkitystä voidaan myös markkinaoikeuden tavoin antaa kysymyksessä olevan markkinan erityispiirteille sekä sille haitalle, jota tällaisista rikkomuksista on aiheutunut kilpailulainsäädännön tavoitteiden toteutumiselle ja kilpailun rakenteiden suojaamiselle (markkinaoikeuden päätöksen 448 kohta).

(469) Markkinaoikeuden katsomalla tavalla lieventävänä seikkana rikkomusten moitittavuutta arvioitaessa ei ole pidettävä sitä, että tarjouskilpailuihin osallistumiseen ja niiden kohteiden liikennöinnissä yhteisyrityksissä sovellettuihin toimintamalleihin ei ole sinänsä liittynyt erityisiä osapuolten keskinäisiä salassa pidettäviä menettelytapoja tai muuta

kilpailurikkomuksille tyypillistä salaista yhteydenpitoa tai kanssakäymistä (markkinaoikeuden päätöksen 449 kohta).

(470) Edellä lausutun perusteella asiassa ei ole perusteita katsoa, että markkinaoikeus olisi seuraamusmaksua harkitessaan määrittänyt menettelyn laadun, laajuuden, moitittavuuden tai keston virheellisesti.

(471) Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten markkinaoikeus, että yhtiöiden menettelyä ei sen luonne huomioon ottaen menettelyn alueellisesta rajoittuneisuudesta ja suhteellisen lyhyestä kestästä huolimatta voida pitää kilpailulain 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana (markkinaoikeuden päätöksen 450 kohta). Asiassa ei ole muutoksenhakijoiden esittämällä tavalla perusteita jättää seuraamusmaksuja määräämättä.

(472) Arvioinnissa otetaan huomioon seuraamusmaksun määrän osalta rikkomusten kohteena olleiden tarjouskilpailuiden hankintasopimusten arvo ja kunkin osakasyhtiön osuus kyseisestä arvosta niiden omistusosuuden ja LSL:n osalta TLO:n kyseisistä sopimuksista saaman osuuden mukaisesti (markkinaoikeuden päätöksen 458 kohta).

12.3.4 Rikkomuksen osapuolia koskeva arviointi

12.3.4.1 LS-Liikennelinjat Oy

(473) Virasto on esittänyt LSL:lle määrättäväksi 31 759 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus on määrännyt LSL:lle 25 000 euron seuraamusmaksun.

(474) Korkein hallinto-oikeus on edellä arvioinut rikkomuksen laatua ja laajuutta, moitittavuuden astetta sekä rikkomuksen kestoaikaa samoin kuin markkinaoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei markkinaoikeuden LSL:lle määräämä seuraamusmaksu ole lainvastainen.

(475) Edellä lausutun perusteella markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamiselle tai sen määrän alentamiselle ei ole perusteita.

12.3.4.2 Jalon Liikenne Oy

(476) Virasto on esittänyt Jalon Liikenteelle määrättäväksi 390 957 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus on määrännyt yhtiölle 330 000 euron seuraamusmaksun.

(477) Korkein hallinto-oikeus on edellä arvioinut rikkomuksen laatua ja laajuutta, moitittavuuden astetta sekä rikkomuksen kestoaikaa samoin kuin markkinaoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei markkinaoikeuden Jalon Liikenteelle määräämä seuraamusmaksu ole lainvastainen.

(478) Jalon Liikenne on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vedonnut siihen, että seuraamusmaksu tulisi poistaa tai sitä tulisi alentaa kilpailulain 13 f §:n perusteella. Vaatimuksensa tueksi yhtiö on toimittanut KHT-tilintarkastaja, ekonomi, KTM I:n muistiot 24.6.2024 ja 7.10.2024 sekä yhtiön tilinpäätöstietoja 31.8.2021, 31.8.2022, 31.8.2023 ja 28.2.2025 päättyneiltä tilikausilta.

(479) I:n muistioissa on käsitelty yhtiön taloustilannetta ja kilpailulain 13 f §:n soveltamisen edellytyksiä. I:n muistion 24.6.2024 mukaan Jalon Liikenteen tilinpäätösten 31.8.2022 ja 31.8.2023 liitetiedoissa on todettu, että yhtiön hallituksen arvion mukaan seuraamusmaksun määräämisellä yhtiölle ei olisi sellaisia vaikutuksia, että yhtiön jatkuvuus olisi olennaisesti uhattuna. Tilivuoden 2023 tilintarkastuskertomuksen mukaan hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin sen varalle, että korkeimman hallinto-oikeuden päätös olisi yhtiölle kielteinen.

(480) Jalon Liikenteen mukaan [LIIKESALAISUUS].

(481) Jalon Liikenteen toimittama tilikauden 1.9.2023–28.2.2025 tase ja tuloslaskelma osoittaa, että yhtiön liikevaihto on ollut mainitulla 18 kuukauden tilikaudella 12 531 882,01 euroa, kun liikevaihto tilikaudella on 1.9.2022–31.8.2023 on ollut 6 813 281,13 euroa.

(482) KKV on Jalon Liikenteen esittämän johdosta todennut muun ohella, että LSL:n osakkeet muodostavat keskeisen osan osakasyhtiöiden varallisuudesta. Virasto on viitannut LSL:n tilinpäätökseen vuodelta 2024 ja siitä ilmenevään LSL:n merkittävään sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon sekä osakkaiden LSL:lle antamiin pääomalainoihin. Viraston mukaan osakkaiden LSL:ään sijoittaman pääoman määrä sekä markkinaoikeuden osakkaille määräämien seuraamusmaksujen määrät huomioon ottaen ei voida pitää uskottavana, että seuraamusmaksujen määrääminen vaarantaisi osakkaiden elinkelpoisuuden tavalla, joka antaisi aiheen soveltaa kilpailulain 13 f §:ää.

(483) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kilpailulain 13 f §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp todetun mukaan yrityksen epäedullisen tai tappiollisen taloudellisen tilanteen toteaminen ei yksinään riitä perusteeksi seuraamusmaksun määrän alentamiselle. Jalon Liikenne ei ole esittänyt sellaista selvitystä, josta olisi todettavissa seuraamusmaksun vaarantavan sen elinkelpoisuuden ja muuttavan sen omaisuuserät arvottomiksi. Yhtiön taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä seikoista esitetty ei muodosta perustetta alentaa yhtiölle määrättävän seuraamusmaksun määrää.

(484) Edellä lausutun perusteella markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamiselle tai sen määrän alentamiselle ei ole perusteita.

12.3.4.3 Linjaliikenne Muurinen Oy

(485) Virasto on esittänyt Linjaliikenne Muuriselle määrättäväksi 451 387 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus on määrännyt yhtiölle 380 000 euron seuraamusmaksun.

(486) Korkein hallinto-oikeus on edellä arvioinut rikkomuksen laatua ja laajuutta, moitittavuuden astetta sekä rikkomuksen kestoaikaa samoin kuin markkinaoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei markkinaoikeuden Linjaliikenne Muuriselle määräämä seuraamusmaksu ole lainvastainen.

(487) Linjaliikenne Muurinen on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vedonnut siihen, että seuraamusmaksu tulisi poistaa tai sitä tulisi alentaa kilpailulain 13 f §:n perusteella. Vaatimuksensa tueksi yhtiö on toimittanut edellä mainitut I:n muistiot 24.6.2024 ja 7.10.2024 sekä yhtiön tilinpäätöstietoja 31.12.2021, 31.12.2022 ja 31.12.2023 päättyneiltä tilikausilta sekä 31.12.2024 päättyneeltä osatilikaudelta.

(488) I:n muistioissa on käsitelty yhtiön taloustilannetta ja kilpailulain 13 f §:n soveltamisen edellytyksiä. I:n muistion 24.6.2024 mukaan Linjaliikenne Muurisen tilinpäätösten 31.12.2022 ja 31.12.2023 liitetiedoissa on todettu, että yhtiön johdon arvion mukaan seuraamusmaksun määräämisellä yhtiölle ei tulisi olemaan sellaista vaikutusta, että yhtiön jatkuvuus olisi olennaisesti uhattuna. Tilinpäätöksen 31.12.2023 liitetiedoissa on selvitystä siitä, että hallitus on neuvotellut rahoittajien kanssa maksujärjestelyn, jolla yhtiön maksukyky voidaan turvata, vaikka seuraamusmaksu määrättäisiin. Johdon näkemyksen mukaan liiketoiminnan jatkuvuuteen ei liity olennaista epävarmuutta.

(489) Linjaliikenne Muurisen mukaan [LIIKESALAISUUS].

(490) Linjaliikenne Muurisen toimittaman osatilinpäätöksen mukaan yhtiön liikevaihto 31.12.2024 päättyneellä osatilikaudella on ollut [LIIKESALAISUUS] euroa, kun liikevaihto 31.12.2023 päättyneellä tilikaudella on ollut 7 962 587,72 euroa. Yhtiön 30.6.2025 päättyneen tilikauden liikevaihtotietoja ei ole esitetty.

(491) KKV on edellä (482) kohdassa todetulla tavalla viitannut siihen, että osakkaiden LSL:ään sijoittaman pääoman määrä sekä markkinaoikeuden osakkaille määräämien seuraamusmaksujen määrät huomioon ottaen ei voida pitää uskottavana, että seuraamusmaksujen määrääminen vaarantaisi osakkaiden elinkelpoisuuden tavalla, joka antaisi aiheen soveltaa kilpailulain 13 f §:ää.

(492) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kilpailulain 13 f §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp todetun mukaan yrityksen epäedullisen tai tappiollisen taloudellisen tilanteen toteaminen ei yksinään riitä perusteeksi seuraamusmaksun määrän alentamiselle. Linjaliikenne Muurinen ei ole esittänyt sellaista selvitystä, josta olisi todettavissa seuraamusmaksun vaarantavan sen elinkelpoisuuden ja muuttavan sen omaisuuserät arvottomiksi.

Yhtiön taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä seikoista esitetty ei muodosta perustetta alentaa yhtiölle määrättävän seuraamusmaksun määrää.

(493) Edellä lausutun perusteella markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamiselle tai sen määrän alentamiselle ei ole perusteita.

12.3.4.4 Linjaliikenne Nyholm Oy

(494) Virasto on esittänyt Linjaliikenne Nyholmille määrättäväksi 435 858 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus on määrännyt yhtiölle 370 000 euron seuraamusmaksun.

(495) Korkein hallinto-oikeus on edellä arvioinut rikkomuksen laatua ja laajuutta, moitittavuuden astetta sekä rikkomuksen kestoaikaa samoin kuin markkinaoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei markkinaoikeuden Linjaliikenne Nyholmille määräämä seuraamusmaksu ole lainvastainen.

(496) Linjaliikenne Nyholm on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vedonnut siihen, että seuraamusmaksu tulisi poistaa tai sitä tulisi alentaa kilpailulain 13 f §:n perusteella. Vaatimuksensa tueksi yhtiö on toimittanut edellä mainitut I:n muistiot 24.6.2024 ja 7.10.2024 sekä yhtiön tilinpäätöstietoja 30.9.2021, 30.9.2022, 30.9.2023 sekä 30.9.2024 päättyneiltä tilikausilta.

(497) I:n muistioissa on käsitelty yhtiön taloustilannetta ja kilpailulain 13 f §:n soveltamisen edellytyksiä. I:n muistion 24.6.2024 mukaan Linjaliikenne Nyholmin tilinpäätösten 30.9.2022 ja 30.9.2023 liitetiedoissa on todettu, että yhtiön johdon arvion mukaan seuraamusmaksun määräämisellä yhtiölle ei olisi sellaista vaikutusta, että yhtiön jatkuvuus olisi olennaisesti uhattuna. Tilivuoden 2023 tilintarkastuskertomuksen mukaan hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin sen varalle, että korkeimman hallinto-oikeuden päätös olisi yhtiölle kielteinen. Tilintarkastuskertomuksen mukaan hallituksen toimenpiteillä mahdollinen seuraamusmaksu ei vaarantaisi yhtiön jatkuvuutta.

(498) Linjaliikenne Nyholmin mukaan [LIIKESALAISUUS].

(499) Linjaliikenne Nyholmin toimittaman tilikautta 1.10.2023–30.9.2024 koskevan tilinpäätöksen mukaan yhtiön liikevaihto on ollut mainitulla tilikaudella 8 063 054,23 euroa, kun liikevaihto tilikaudella 1.10.2022–30.9.2023 on ollut 7 225 108,34 euroa. Yhtiön 30.9.2025 päättyneen tilikauden liikevaihtotietoja ei ole esitetty.

(500) KKV on edellä (482) kohdassa todetulla tavalla viitannut siihen, että osakkaiden LSL:ään sijoittaman pääoman määrä sekä markkinaoikeuden osakkaille määräämien seuraamusmaksujen määrät huomioon ottaen ei voida pitää uskottavana, että seuraamusmaksujen määrääminen vaarantaisi osakkaiden elinkelpoisuuden tavalla, joka antaisi aiheen soveltaa kilpailulain 13 f §:ää.

(501) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kilpailulain 13 f §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp todetun mukaan yrityksen

epäedullisen tai tappiollisen taloudellisen tilanteen toteaminen ei yksinään riitä perusteeksi seuraamusmaksun määrän alentamiselle. Linjaliikenne Nyholm ei ole esittänyt sellaista selvitystä, josta olisi todettavissa seuraamusmaksun vaarantavan sen elinkelpoisuuden ja muuttavan sen omaisuuserät arvottomiksi. Yhtiön taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä seikoista esitetty ei muodosta perustetta alentaa yhtiölle määrättävän seuraamusmaksun määrää.

(502) Edellä lausutun perusteella markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamiselle tai sen määrän alentamiselle ei ole perusteita.

12.3.4.5 Turun Citybus Oy

(503) Virasto on esittänyt Citybusille määrättäväksi 364 814 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus on määrännyt yhtiölle 310 000 euron seuraamusmaksun.

(504) Korkein hallinto-oikeus on edellä arvioinut rikkomuksen laatua ja laajuutta, moitittavuuden astetta sekä rikkomuksen kestoaikaa samoin kuin markkinaoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei markkinaoikeuden Citybusille määräämä seuraamusmaksu ole lainvastainen.

(505) Citybus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vedonnut siihen, että seuraamusmaksu tulisi poistaa tai sitä tulisi alentaa kilpailulain 13 f §:n perusteella. Vaatimuksensa tueksi yhtiö on toimittanut edellä mainitut I:n muistiot 24.6.2024 ja 7.10.2024 sekä yhtiön tilinpäätöstietoja 31.12.2021, 31.12.2022 ja 31.12.2023 päättyneiltä tilikausilta. Citybusin liikevaihto 31.12.2023 päättyneellä tilikaudella on ollut 6 132 000 euroa. Uudempia tilinpäätöstietoja yhtiö ei ole esittänyt.

(506) I:n muistioissa on käsitelty yhtiön taloustilannetta ja kilpailulain 13 f §:n soveltamisen edellytyksiä. I:n muistion 24.6.2024 mukaan Citybusin tilinpäätösten 31.12.2020 (oikeastaan 31.12.2022) ja 31.12.2023 liitetiedoissa on todettu, että yhtiön johdon arvion mukaan seuraamusmaksun määräämisellä yhtiölle ei tule olemaan sellaista vaikutusta, että yhtiön jatkuvuus olisi olennaisesti uhattuna.

(507) [LIIKESALAISUUS]

(508) KKV on edellä (482) kohdassa todetulla tavalla viitannut siihen, että osakkaiden LSL:ään sijoittaman pääoman määrä sekä markkinaoikeuden osakkaille määräämien seuraamusmaksujen määrät huomioon ottaen ei voida pitää uskottavana, että seuraamusmaksujen määrääminen vaarantaisi osakkaiden elinkelpoisuuden tavalla, joka antaisi aiheen soveltaa kilpailulain 13 f §:ää.

(509) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kilpailulain 13 f §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 210/2020 vp todetun mukaan yrityksen epäedullisen tai tappiollisen taloudellisen tilanteen toteaminen ei yksinään riitä perusteeksi seuraamusmaksun määrän alentamiselle. Citybus ei ole esittänyt sellaista selvitystä, josta olisi todettavissa seuraamusmaksun vaarantavan sen

elinkelpoisuuden ja muuttavan sen omaisuuserät arvottomiksi. Yhtiön taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä seikoista esitetty ei muodosta perustetta alentaa yhtiölle määrättävän seuraamusmaksun määrää.

(510) Edellä lausutun perusteella markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamiselle tai sen määrän alentamiselle ei ole perusteita.

12.3.4.6 Savonlinja Oy

(511) Virasto on esittänyt Savonlinjalle määrättäväksi 153 588 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus on määrännyt yhtiölle 120 000 euron seuraamusmaksun.

(512) Korkein hallinto-oikeus on edellä arvioinut yhtiön osallisuutta rikkomukseen sekä rikkomuksen laatua ja laajuutta, moitittavuuden astetta sekä rikkomuksen kestoaikaa samoin kuin markkinaoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei markkinaoikeuden Savonlinjalle määräämä seuraamusmaksu ole lainvastainen.

(513) Edellä lausutun perusteella markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun poistamiselle tai sen määrän alentamiselle ei ole perusteita.

12.4 *Lopputulokset*

(514) Edellä esitetyillä perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja markkinaoikeuden soveltamat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen seuraamusmaksun määräämisen osalta ei ole perusteita.

13. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

13.1 *Sovellettavat säännökset*

(515) Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

13.2 Oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa

(516) Kun otetaan huomioon erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun osalta perusteita.

13.3 Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(517) Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, ei ole kohtuutonta, että LS-Liikennelinjat Oy, Jalon Liikenne Oy, Linjaliikenne Muurinen Oy, Linjaliikenne Nyholm Oy, Turun Citybus Oy ja Savonlinja Oy joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa vahinkonaan.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Mikko Pikkujämsä
oikeusneuvos

Vesa-Pekka Nuotio
oikeusneuvos

Anne Nenonen
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Joni Heliskoski
oikeusneuvos

Heidi Muukkonen
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunnot ilmenevät päätöksen liitteestä.

LIITE

Äänestyslausunnot

Äänestyslausunnot

Eri mieltä olleen oikeusneuvos Vesa-Pekka Nuotion äänestyslausunto:

”Hyväksyn Savonlinja Oy:n ja LS-Liikennelinjat Oy:n valitukset sekä Jalon Liikenne Oy:n, Linjaliikenne Muurinen Oy:n, Linjaliikenne Nyholm Oy:n ja Turun Citybus Oy:n yhteisen valituksen seuraamusmaksujen määräämisen osalta.

Asian lopputulokseen nähden olen oikeudenkäyntikulujen osalta samaa mieltä kuin enemmistö.

Perustelut

Olen samaa mieltä kuin enemmistö puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevien valitusperusteiden osalta (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso IV.1). Kuten enemmistö, katson, että TLO:n ja LSL:n toimintaa on arvioitava yhteisyrityksen muodossa harjoitettuna yritysten välisenä yhteistyönä, johon voi tulla sovellettavaksi kilpailulain 5 § (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso IV.4).

Potentiaalisen kilpailun oikeudellisen arvioinnin (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso IV.5) osalta otan sovellettavana oikeusohjeena huomioon enemmistön soveltamien oikeusohjeiden lisäksi Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentin, jonka ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Suomen perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, 18 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan 18 § vastaa tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 15 §:ää. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, Suomen hallitusmuodon muuttamisesta annetun lain 15 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan Suomen hallitusmuodon 15 §:n tarkoituksena on ollut vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Sanotussa hallituksen esityksessä on myös todettu, että säännöksellä vahvistettaisiin yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino on nimenomaan mainittu toimeentulon hankkimisen keinona.

Asiassa on kysymys joukkoliikenteestä, joka markkinaoikeuden päätöksessä todetulla tavalla on pääomaa vaativa ala (markkinaoikeuden päätöksen 223 kohta). Markkinaoikeus on katsonut, että alalla tarvittavien resurssien hankkimiseen on useita eri vaihtoehtoja, joista osa ei vaadi yhtä suurta pääomaa ja riskinottoa, ja että kalustoa on mahdollista vuokrata tai hankkia osamaksurahoituksella, jolloin liikenteenharjoittajalta edellytetään lähtökohtaisesti vain käsirahan maksamista (markkinaoikeuden päätöksen 223 kohta). Päätöksessä on rahoitusvaihtoehtona mainittu myös kalustoa valmistavien yhtiöiden tarjoamat rahoitussopimukset ja pankkien tarjoamat lainarahoitukset (markkinaoikeuden päätöksen 236 kohta).

Kuten kirjanpitolautakunta on osamaksuvelkojen taseeseen merkitsemistä koskevassa tiedotteessaan 16.11.2021 numero 2020 todennut, järjestelyn rahoittajana toimii tavanomaisesti rahoituslaitos eikä asianomaisen tuotannontekijän valmistaja tai myyjä, kun pitkäaikaiseksi tarkoitettua tuotannontekijää hankitaan osamaksujärjestelyllä. Kirjanpitolautakunta on edelleen todennut, että hyvän kirjanpitotavan mukaista on merkitä hankinnasta aiheutunut korollinen osamaksuvelka pysyviin vastaaviin lainat rahoituslaitoksilta -nimikkeeseen taseen vieraassa pääomassa. Linja-autoa on pidettävä pitkäaikaiseksi tarkoitettuna tuotannontekijänä. Rahoitusleasingiä puolestaan tavanomaisesti tarjoavat alalla toimivat rahoitusyhtiöt. Näin ollen tosiasiallisesti asianosaisten osakasyhtiöiden valittavana on ollut oman tai vieraan pääoman muotoinen rahoitus.

Markkinaoikeus on päätelmänään todennut, että asianosaisten osakasyhtiöiden taloudellisen tilanteen tai rahoitusaseman ei lähtökohtaisesti ole katsottava olleen kalustohankintojen esteenä, koska asiassa oli tullut näytetyksi, että sanotuille yhtiöille oli kyseessä olevan ajankohtana myönnetty rahoitusta (markkinaoikeuden päätöksen kohta 244). Katson, että markkinaoikeuden päätös tarkoittaa käytännössä sitä, että asianosaisten osakasyhtiöiden olisi tullut hankkia lisärahoitusta viime kädessä vieraan pääoman ehtoisena, jotta ne olisivat osallistuneet tarjouskilpailuihin kukin omalla tarjouksellaan.

Markkinaoikeuden päätöksessä todetulla tavalla uusien linja-autojen hinnat ovat vaihdelleet 200 000 eurosta 285 000 euroon (markkinaoikeuden päätöksen 140 kohta). Varikkoinvestointien suuruudeksi on puolestaan todettu 800 000–3 000 000 euroa (markkinaoikeuden päätöksen 143 kohta). Näin ollen tarjouskilpailun voittanut osakasyhtiö olisi saattanut joutua hankkimaan merkittävän määrän vierasta pääomaa, jos se olisi toiminut markkinaoikeuden edellyttämällä tavalla ilman TLO:n ja LSL:n muodossa harjoitettua yhteistyötä.

Edellä toteamallani tavalla Suomen perustuslain 18 §:ssä on vahvistettu yrittämisen vapauden periaate. Tällaisen vapauden olennaiseksi osaksi on katsottava vapaus päättää, hankitaanko elinkeinoa varten lisää rahoitusta, ja vapaus valita, missä muodossa lisärahoitusta hankitaan. Yleisen edun mukaista ei ole, että yritykset ottavat taloudellisiin resursseihinsa nähden liikaa vierasta pääomaa ja että niiden toimintaedellytyksiä vaarannetaan liiallisilla korkokuluilla ja muilla vieraan pääoman kuluilla. Tältä osin on erityisesti otettava huomioon, että Suomen oikeusjärjestelmässä on pyritty kannustamaan yrityksiä olemaan ottamatta vierasta pääomaa. Kannustaminen on toteutettu niin, että noteeraamattomaan osakeyhtiöön jätetty nettovarallisuus kerryttää pääomatulo-osinkoa. Esimerkiksi yritys- ja pääomaverouudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 92/2004 vp, jakso 3.2.2) tätä kannustetta yritysten pääomarakenteen vahvistamiseen on pidetty nykyisen osinkoveromallin myönteisenä piirteenä. Nyt esillä olevat osakasyhtiöt ovat noteeraamattomia osakeyhtiöitä, joita sanottu kannustin siis nimenomaisesti koskee.

Markkinaoikeus ei ole päätöksessään arvioinut sitä, onko sen kanta asianosaisten osakasyhtiöiden velvollisuudesta hankkia lisärahoitusta viime kädessä vieraan pääoman ehtoisena Suomen perustuslaissa säädetyn

elinkeinovapauden ja edellä todetun oikeusjärjestelmän pääomarakenteiden vahvistamispyrkimysten mukainen. Tämä puute koskee kaikkia kolmea esillä olevaa tarjouskilpailua. Asiassa ei siten ole selvitetty, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus olisivat olleet potentiaalisia kilpailijoita Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 ja että Linjaliikenne Nyholm olisi ollut potentiaalinen kilpailija Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 2/2016 ja että Savonlinja olisi ollut potentiaalinen kilpailija Fölin tarjouskilpailussa 3/2013. Näin ollen katson, ettei markkinaoikeus ole esittämillään perusteilla voinut määrätä asianosaisille osakasyhtiöille seuraamusmaksuja.

Koska enemmistö on katsonut, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen ja Citybus ovat olleet potentiaalisia kilpailijoita Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 ja että Linjaliikenne Nyholm on ollut potentiaalinen kilpailija Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 2/2016 ja että Savonlinja on ollut potentiaalinen kilpailija Fölin tarjouskilpailussa 3/2013, otan kantaa myös muihin asiassa esitettyihin valitusperusteisiin.

Yhdenmukaistetun menettelytavan (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso IV.6) osalta katson, että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm, Savonlinja, Citybus ja TLO ovat sinänsä saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 ja että Jalon Liikenne, Linjaliikenne Muurinen, Linjaliikenne Nyholm ja Citybus ovat sinänsä saavuttaneet yhteisymmärryksen tarjousyhteistyöstä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016. Asiassa on kuitenkin esitetty näyttöä rikkomuksen luonteen (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso IV.7) osalta erityisesti siitä, että linja-autoliikennepalveluiden alalla liikenteenharjoittajalle on markkinoiden luonteen puolesta etua yrityksen suuremmasta koosta ja harjoitetun liikenteen suuremmasta volyymistä sekä sen tuomista mittakaavaeduista. Katson, että esitetyn näytön perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kysymyksessä olevaan menettelyyn on liittynyt myös sellaisia erityisesti hintakilpailua edistäneitä vaikutuksia, jotka ovat kyseessä olevan kaltaiselle yhteistyölle ominaisia sekä merkityksellisiä. Tähän nähden asianosaisten osakasyhtiöiden esittämät tarjousyhteistyöllä mahdollisesti saavutettavat kilpailua edistävät vaikutukset ovat riittäviä kyseenalaistamaan yhteistyön vahingollisuuden kilpailulle.

Tehokkuuspuolustuksen (korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jakso IV.8) osalta markkinaoikeus on katsonut (markkinaoikeuden päätöksen 357 kohta), että joukkoliikennealalla on mahdollista saavuttaa yhteistyöjärjestelyin tehokkuutta sekä kustannussäästöinä että mittakaavaetuina. Koska esillä olevien kolmen tarjouksen toteuttaminen on edellyttänyt kuhunkin tarjoukseen osallistuneiden osakasyhtiöiden resurssien käyttöä, on luonnollista ja välttämätöntäkin, että toimintojen koordinoitua varten on menettely, jolla resurssit kohdennetaan. Esillä olevassa asiassa koordinaation tarvetta korostaa se, että viraston seuraamusmaksuesityksen (43 kohta) mukaan TLO ja LSL ovat osallistuneet myös muihin Föli-liikenteen tarjouskilpailuihin. Virasto ei kuitenkaan ole esityksessään arvioinut muiden yhteistarjousten kilpailulain mukaisuutta, eikä esityksessä ole siten tarkasteltu

sitä, miten sanotun kahden yhtiön voittaneisiin tarjouksiin perustuva mahdollinen muu liikennöinti on vaikuttanut koordinoinnin tarpeeseen.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi en katso enemmistön tavoin, ettei osakasyhtiöiden menettely ole ollut välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi. En arvioi tilannetta toisin sillä perusteella, että asianosaiset osakasyhtiöt ovat vastanneet TLO:n ja LSL:n liikennöinnin toteutuksesta suurin piirtein niiden omistusosuuksien mukaisessa suhteessa ja liikennöinnistä saadut tulot on jaettu [LIIKESALAISUUS] osakasyhtiöille. Kun toisistaan riippumattomat yhtiöt tekevät yhteistyötä, ne lähtökohtaisesti pyrkivät saamaan ainakin osuuttaan vastaavan hyödyn yhteistyön tuloksista.

Edellä esitetyn perusteella johtopäätökseni on, ettei TLO:n nimissä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä LSL:n nimissä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 annetuissa tarjouksissa ole ollut kysymys kilpailulain 5 §:n vastaisesta menettelystä ja ettei markkinaoikeuden olisi tullut määrätä esillä oleville yhtiöille seuraamusmaksua.

Äänestyksen lopputuloksen johdosta kuitenkin velvollisena arvioimaan yhtiöiden osallisuutta ja vastuuta sekä seuraamusmaksun määrää siltä pohjalta, että kilpailulain 6 § ei sovellu, katson, että edellä esille tuomieni seikkojen ja asianosaisten osakasyhtiöiden esittämän muun selvityksen perusteella osakasyhtiöiden moitittava menettely on ollut vähäistä niin, ettei seuraamusmaksua ole kilpailulain 12 §:n 1 momentin nojalla määrättävä.”

Eri mieltä olleen oikeusneuvos Mikko Pikkujämsän äänestyslausunto:

”Erimielisyyteni kohdistuu tehokkuuspuolustuksen arvioimiseen. Katson, toisin kuin enemmistö, että kilpailulain 6 §:n poikkeussäännöksen soveltamisedellytykset täyttyvät.

Olen tehokkuuspuolustuksen arviointia koskevaa alajaksoa 8.3.2 edeltävistä perusteluista samaa mieltä kuin enemmistö. Sen johdosta, miten arvioin tehokkuuspuolustusta, markkinaoikeuden määräämät seuraamusmaksut tulisivat kumottaviksi. Äänestyksen lopputuloksen johdosta kuitenkin velvollisena arvioimaan yhtiöiden osallisuutta ja vastuuta sekä seuraamusmaksun määrää siltä pohjalta, että kilpailulain 6 § ei sovellu, yhdyn enemmistön perusteluihin myös rikkomuksen yhtenäisyyttä ja kestoa koskevasta jaksosta 10 alkaen ja päädyn tältä pohjalta samaan lopputulokseen kuin enemmistö.

Perustelut

Sen sijasta, mitä enemmistö on lausunut alajaksossa 8.3.2, perustelen kantaani tehokkuuspuolustuksen osalta seuraavasti:

Otan kilpailulain 6 §:n tulkinnassa huomioon saman lain 1 §:stä ilmenevän lain tarkoituksen. Pykälän 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaessa on

erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.

Kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kohdassa 143 on todettu, vielä siinä arvioinnissa, joka koskee potentiaalisen kilpailusuhteen vallitsemista, ei ole merkitystä sillä, olisiko osakasyhtiön itsenäinen tarjous voittanut tarjouskilpailun tai olisiko tarjousyhteistyön kautta annettu tarjous ollut edullisempi kuin itsenäinen tarjous. Katson, että mainituille seikoille on annettava merkitystä tehokkuuspuolustuksen arvioimisen yhteydessä. Mikäli tarjousyhteistyön kautta on kyetty antamaan tarjous, joka on ollut tilaajan kannalta tarkasteltuna edullisempi kuin yksikään mahdollisista erillistarjouksista olisi ollut, tarjousyhteistyöhön sisältynyt kilpailunrajoitus ei ole ollut vahingollinen vaan päinvastoin edistänyt tervettä ja toimivaa taloudellista kilpailua. Lakia on tulkittava ja sovellettava tavalla, jossa tehokkuuspuolustukseen vetoamisen mahdollisuus ei jää vain teoreettiseksi vaan on omiaan myös käytännössä edistämään kilpailulain tarkoitusta.

Tässä tapauksessa tarjousyhteistyö on korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan täyttänyt sopimuksen tai ainakin yhdenmukaistetun menettelytavan tunnusmerkistön, ja olen tästä samaa mieltä. Kilpailulain 6 §:n mukainen poikkeus soveltuu, jos tällaisessa yhteistyössä täyttyvät yhtä aikaa kaikki neljä lainkohdassa mainittua edellytystä.

Pykälän 1 kohdan mukaan edellytetään, että sopimus tai yhdenmukaistettu menettelytapa osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä. Markkinaoikeus on katsonut esitetyn näytön perusteella olevan sinänsä todettavissa, että toimialalla on mahdollista saavuttaa yhteistyöjärjestelyin tehokkuutta sekä kustannussäästöinä että mittakaavaetuina (markkinaoikeuden päätöksen 357 kohta). Koska markkinaoikeus ei ole katsonut kaikkien lainkohdassa asetettujen edellytysten täyttyneen, se ei ole kuitenkaan yksityiskohtaisesti arvioinut, onko yhteistyöjärjestely ollut tässä tapauksessa tarpeellinen, jotta osapuolet ovat voineet esittää riittävän kilpailukykyisiä tarjouksia nyt kysymyksessä olevissa tarjouskilpailuissa menestyäkseen.

Yhtiöillä on edellä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä mainituin perustein ja siinä mainitussa laajuudessa katsottu olleen realistiset mahdollisuudet osallistua eri tarjouskilpailuihin itsenäisillä tarjouksilla ja toteuttaa lyhyellä aikavälillä tarvittavat lisäinvestoinnit, ja olen tästäkin sinänsä samaa mieltä. Itsenäisten tarjousten antaminen olisi joka tapauksessa vaatinut kalustohankintoja ja henkilöstön rekrytoimista sekä joidenkin yhtiöiden osalta myös uutta varikkotilaa tai -palveluita niin, että investointitarvetta voidaan luonnehtia suureksi, kun tarkastellaan kunkin yhtiön taloudellisia voimavaroja erikseen. Erityisesti tarjouskilpailussa 2/2016 vaadittujen resurssien itsenäinen hankkiminen olisi johtanut suureen yhtiökohtaiseen riskiin. Pidän selvänä, että koko riskin kantaminen yhden yhtiön toimesta olisi johtanut ainakin rahoituskulujen muodostumiseen tuntuvasti suuremmiksi kuin toteutetun yhteistyön puitteissa. Erityisesti asiassa esitettyssä laskentatoimen professori H:n asiantuntijalausunnossa, joka

on koskenut TLO:ta, on tuotu uskottavalla tavalla esiin muitakin tehokkuushyötyjä, jotka nyt on saavutettu, mutta jotka olisivat jääneet saavuttamatta, mikäli kukin yhtiö olisi jättänyt itsenäisen tarjouksen tai tarjouksen olisivat jättäneet kaksi tai kolme yhtiötä yhdessä. H on kirjallisen lausunnon johtopäätöksensä pitänyt selvänä, että yhtiöt kaksin tai kolmin toimien eivät olisi voineet tarjota TLO:ta halvemmalla ja samalla säilyttää elinkelpoisuutensa. Yhtiöiden mukaan vastaavanlaiset tehokkuusedut on saavutettu samoin perustein myös LSL:ssä. H on markkinaoikeudessa asiantuntijana kuultuna kertonut, että toiminnan suuremmasta volyymista yleisesti ottaen saatava hyöty on ilmeistä melkein kaikilla toimialoilla (markkinaoikeuden päätöksen 356 kohta).

Jotta varmistetaan puuttuminen vain vahingollisiin kilpailunrajoituksiin ja suojataan riittävästi elinkeinon harjoittamisen vapautta, vaadittu näyttökynnys on sovitettava siihen, millaiset mahdollisuudet yhtiöillä on käytännössä esittää selvitystä tarjousyhteistyön tuottamista tehokkuushyödyistä. Katson yhtiöiden esittäneen vakuuttavia perusteluita ja todisteita sen tueksi, että kilpailulain 6 §:n 1 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät. Vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt professori H:n lausunnossa olevan eräitä epävarmuustekijöitä, tehokkuushyötyjen syntymistä ei ole kuitenkaan osoitettu vakuuttavalla tavalla vääräksi.

Tehokkuushyödyistä johtuva kustannussäästö on edesauttanut mahdollisuutta antaa tarjousyhteistyön puitteissa edullisempi tarjous kuin erikseen tarjoten. Samalla jo pelkkä riskin jakaminen on ollut omiaan kasvattamaan yhtiöiden uskallusta antaa tarjouksia TLO:n ja LSL:n nimissä edullisempaan hintaan kuin erikseen tarjoten. Vaikka sitä teoreettista seikkaa, mihin hintaan mahdollisia erillistarjouksia olisi annettu, on lähes mahdotonta selvittää, katson yhtiöiden saattaneen vähintään todennäköiseksi sen, että yhteistyön puitteissa on kyetty antamaan välikuluttajan asemassa olevalle tilaajalle edullisempi tarjous kuin mihin yhtiöt erikseen tarjoten olisivat kyenneet ja uskaltaneet. Tämä on merkinnyt suoraan sitä, että järjestely on jättänyt saatavasta tehokkuushyödystä osan kuluttajille kilpailulain 6 §:n 2 kohdassa edellytetyllä tavalla. Tämän edellytyksen täyttymistä arvioitaessa jää vaille merkitystä se yhtiöiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleva seikka, kuinka tilaaja on todellisuudessa ottanut saamansa hyödyn huomioon matkalippujen hinnoittelussa ja missä määrin hyöty on tullut myös lopullisten kuluttajien asemassa olevien linja-automatkestäjien hyväksi.

Kilpailulain 6 §:n 3 kohdan mukaan tarjousyhteistyö ei ole saanut asettaa asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Markkinaoikeus on todennut, että kyseessä olevassa asiayhteydessä hintojen vahvistamisen voidaan katsoa olleen välttämätöntä yhteisen tarjouksen antamiseksi ja sen johdosta yhteistyöjärjestelyyn perustuvien tehokkuusetujen saavuttamiseksi. Yhtiöt eivät ole markkinaoikeuden mukaan sen sijaan lainkaan perustelleet, miksi markkinoiden jakaminen on ollut välttämätöntä tehokkuusetujen saavuttamiseksi (markkinaoikeuden päätöksen 359 kohta).

Totean, että TLO ja LSL ovat osallistuneet myös muihin kuin nyt kysymyksessä oleviin tarjouskilpailuihin. Tämän asian yhteydessä ei ole selvitetty, olisiko osakasyhtiöitä ollut pidettävä niiden yhteydessä potentiaalisina kilpailijoina. Se, mitä tässä asiassa on esitetty juuri tarjouskilpailuihin 3/2013, 1/2014 ja 2/2016 liittyen, ei oikeuta päättelemään, että mainittujen yhteisyritysten toiminta kauttaaltaan muodostaisi kielletyn kilpailunrajoituksen. Tämän vuoksi, kun arvioidaan tarjousyhteistyöhön sisältyvien rajoitusten välttämättömyyttä, painoa ei voida panna sille seikalle, että tarjousyhteistyö on toteutettu juuri kahden pysyväisluonteisen osakeyhtiön kautta eikä tätä lyhyempien tarjouskilpailukohtaisten konsortioiden puitteissa.

Katson markkinaoikeuden tavoin, että tarjottujen hintojen yhteinen vahvistaminen on ollut tässä yhteydessä välttämätöntä. Sillä seikalla, miten markkinat eli liikennöinti ja tulot on jaettu osakasyhtiöiden kesken TLO:n ja LSL:n sisäisesti, en katso olevan asian arvioinnissa lainkaan merkitystä. Tehokkuuspuolustukseen vetoaminen ei nimittäin edellytä, että tarjousyhteistyö on toteutettu tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, vaan vain sitä, että yhteistyö tuottaa yhtiöiden itsenäiseen tarjoamiseen verrattuna taloudellista hyötyä, josta ainakin osa jää kuluttajille. Kun yhteiseen tarjoukseen on välttämättä jo sisältynyt hintojen vahvistaminen, se seikka, kuinka tehokkaasti tai tehottomasti toiminta on yhteistyösuhteen muodostamisen ja siihen välttämättä liittyvän hintojen vahvistamisen jälkeen osakasyhtiöiden kesken järjestetty ja ovatko yhtiöt enää keskenään kilpailleet siinä toiminnassa, jonka nyt tarkasteltava tarjousyhteistyö on kattanut, ei ole enää lainkaan vaikuttanut siihen hyötyyn, jonka tilaaja on saanut, eikä siten kilpailunrajoituksen vahingollisuuteenkaan.

Vaikka tarjousyhteistyön piirissä on ollut useita Turun seudulla toimineita alan yrityksiä, yhteistyö ei ole estänyt muualta maasta olevia yrityksiä osallistumasta tarjouskilpailuihin niin halutessaan. Tarjouskilpailuihin on tosiasiasakin tullut myös muita tarjouksia. Tarjousyhteistyö ei ole siten antanut yhtiöille mahdollisuutta poistaa kilpailua tarjouskilpailujen kohteena olevilta hyödykkeiltä, vaan myös kilpailulain 6 §:n 4 kohdan edellytys on täyttynyt.

Mainituin perustein lausun johtopäätökseni, että kaikki kilpailulain 6 §:n soveltamisedellytykset ovat täyttyneet. TLO:n nimissä Fölin tarjouskilpailuissa 3/2013 ja 1/2014 sekä LSL:n nimissä Fölin tarjouskilpailussa 2/2016 annetuissa tarjouksissa ei ole siten ollut kysymys kilpailulain 5 §:ssä asetetun kiellon vastaisesta menettelystä.”

Vakuudeksi:

oikeussihteeri Heidi Muukkonen

Jakelu

Päätös Jalon Liikenne Oy ym., oikeudenkäyntimaksu 2 120 euroa
LS-Liikennelinjat Oy, oikeudenkäyntimaksu 2 120 euroa
Savonlinja Oy, oikeudenkäyntimaksu 2 120 euroa

Jäljennös Markkinaoikeus
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Oikeusrekisterikeskus